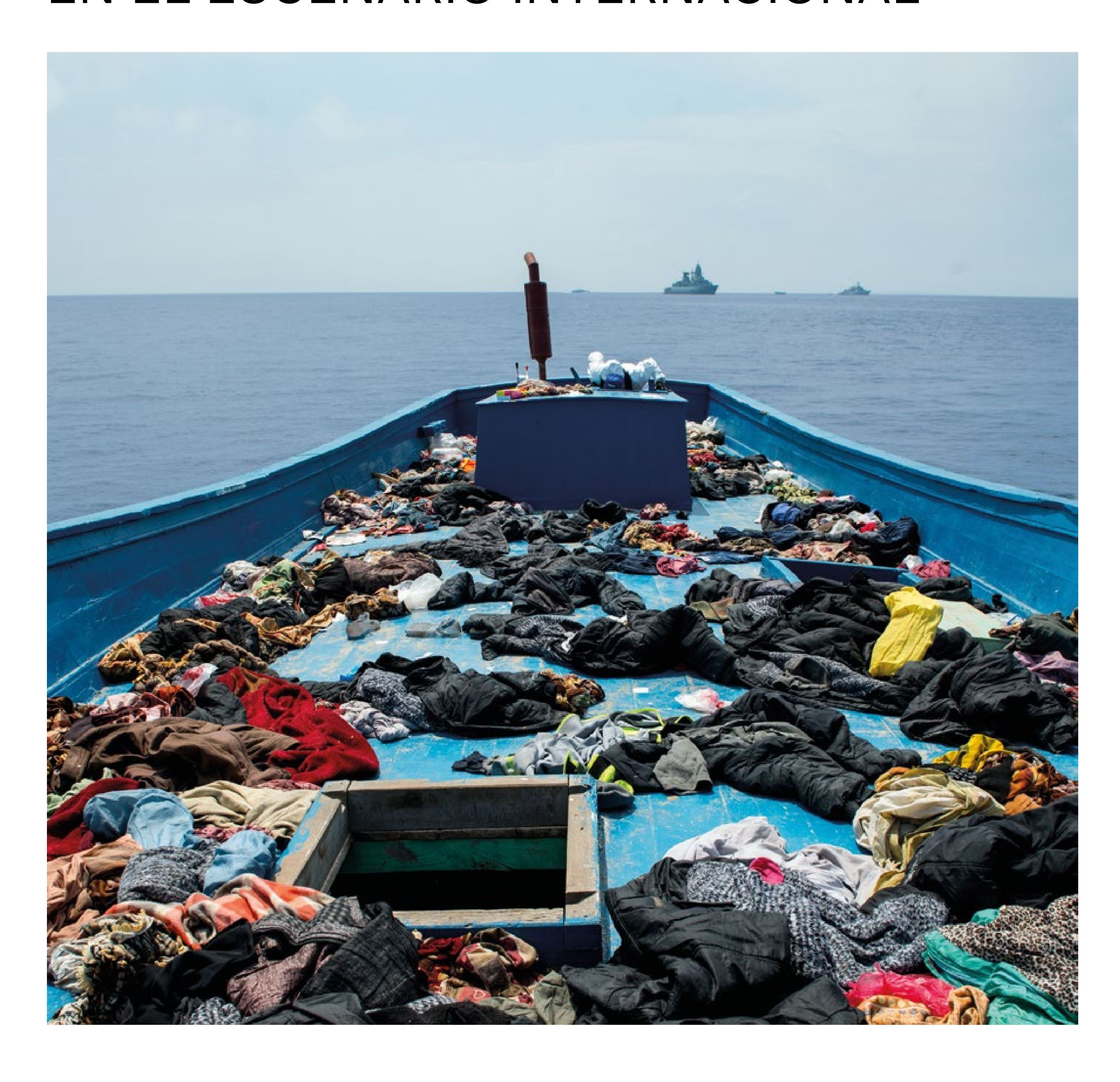
Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2016–2017: USOS, ABUSOS Y DESUSOS DEL HUMANITARISMO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL



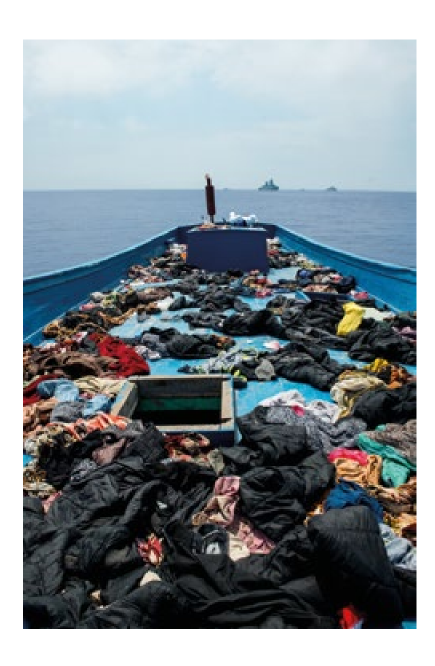


FOTO DE PORTADA

Más de 500 personas, procedentes sobre todo de Eritrea, se hacinaban en este barco que intentaba cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa. Al poco, llegaron otras cuatro embarcaciones en las mismas condiciones.

Diseño y maquetación: www.dfeijoo.com

ÍNDICE


UNHCR
The UN Refugee Agency

PRESENTACIÓN

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2016-2017: USOS, ABUSOS Y DESUSOS DEL HUMANITARISMO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Elaborado por

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde**, Codirectores del IECAH

FOTO:

En enero de 2016, soldados de la Misión de la ONU en República Centroafricana (MINUSCA) patrullan en los puntos de preparación y distribución de ayuda humanitaria en Bria, en la región de Haute-Kotto.

© LEXIE COLE/MÉDICOS SIN FRONTERAS

En tales épocas, en las que los nobles valores de la vida, todo lo que da sentido a nuestra existencia, la legitima y la hace más pura y bella, nuestra paz, nuestra independencia, nuestro derecho innato, todo esto es víctima de la locura de una docena de fanáticos y de ideologías, en tales épocas todos los problemas del hombre que no quiere perder su humanidad, sacrificada a la época, convergen en uno solo: ¿cómo mantenerme libre? ¿Cómo preservar, a pesar de todas las amenazas y todos los peligros, en medio de la furia de los bandos en lucha, la insobornable claridad del espíritu, y cómo conservar ilesa la humanidad del corazón en medio de la bestialidad? ¿Cómo sustraerme a las exigencias que el Estado o la Iglesia o la política me quieren imponer contra mi voluntad? ¿Cómo defenderme para no ir en mis palabras y acciones más allá de donde mi yo más íntimo quiere llegar? ¿Cómo proteger esta parcela única y particular de mi yo, que en un rincón único me refleja el universo, contra la sumisión a la mesura reglamentada y decretada desde fuera? ¿Cómo preservar mi alma propia e individual y su materia, que sólo a mí me pertenece, cómo sustraer mi cuerpo, mi salud, mis nervios, mis pensamientos, mis sentimientos, al peligro de caer víctima de una locura y de unos intereses ajenos?

Stefan Zweig
'Montaigne'

USOS, ABUSOS Y DESUSOS DE LA ACCIÓN HUMANITARIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Desde sus orígenes, la acción humanitaria ha tratado de mantenerse fiel a unos principios para no perder esa humanidad de la que nos habla Zweig rememorando a Montaigne. Ni perder, tampoco, esa independencia que sugiere para sustraerse a las exigencias del Estado, la Iglesia o la política. Y aunque esto no ha sido siempre bien comprendido, cobra cada vez mayor relevancia. Independencia, imparcialidad y la siempre mal entendida neutralidad humanitaria (que no es equidistancia, ni mucho menos pasividad, sino que debe traducirse en un comportamiento que genere confianza entre los diversos grupos implicados) son, de alguna forma, las garantías para poder aspirar a esa humanidad. La acción humanitaria no es cualquier forma de ayuda. Es aquella que se realiza con una visión de humanidad, de igualdad respecto a los derechos y necesidades de las personas que han visto unos u otros violentados. Enfatizamos esta idea, que a algunas personas puede parecerles evidente, al inicio del Informe de este año, pues **creemos estar asistiendo a una simplificación, a una banalización y**, lo que es aún peor, **a una instrumentalización de lo humanitario** que lo convierte en una mera herramienta para conseguir otros objetivos.

Se **usa** lo humanitario de un modo correcto cuando sirve para proteger y asistir a las personas afectadas por emergencias, conflictos violentos y crisis crónicas. Afortunadamente en los dos años que aquí se analizan, la ayuda humanitaria dedicada a estas situaciones y con escrupuloso respeto de principios y valores ha continuado, y el hecho de que en la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en el mes de mayo de 2016 en Estambul, pese a sus limitaciones, se renovara el compromiso,

Lo humanitario sigue siendo utilizado, en ocasiones, como un sustituto de la inacción política

al menos en teoría, con una ayuda basada en principios (*principle aid*) ha hecho que cada vez un mayor número de agencias, incluidas las grandes agencias de Naciones Unidas, deban rendir cuentas del cumplimiento de estos principios en su trabajo. Y esto es importante en tiempos de confusión con otras "agendas" internacionales como la de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que ponen su énfasis en otras cuestiones.

Se **usa** lo humanitario de modo incorrecto, a nuestro juicio, cuando se convierte en la salida fácil a situaciones que requerirían de actuaciones de otro tipo y muy especialmente de prevención de conflictos y/o construcción de la paz. También en la Cumbre Humanitaria, de modo original, se incluía la prevención de conflictos en la Agenda para la Humanidad. El propio Informe del entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, "Agenda para la Humanidad", situaba la prevención de conflictos en el centro del debate al respecto, al decir que: "La asistencia humanitaria puede atenuar el sufrimiento y el personal de mantenimiento de la paz puede estabilizar la situación, pero ninguno de los dos puede establecer una paz y una prosperidad duraderas. En la Carta de las Naciones Unidas, la prevención y el fin de los conflictos y la consolidación de la paz se reconocen como nuestra primera y principal responsabilidad con la humanidad. Sin embargo, actualmente ni nuestro liderazgo político ni nuestros recursos se orientan a ese fin. La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser el punto de inflexión en que reafirmemos nuestra obligación de cumplir nuestras responsabilidades en calidad de Estados, organizaciones internacionales, sector privado, sociedad civil y dirigentes individuales[1]".

Lamentablemente, los resultados de la Cumbre Humanitaria fueron bastante limitados en este tema, que ha debido ser retomado por el nuevo Secretario General, Antonio Guterres, tras su toma de posesión en el año 2017. En una de sus primeras intervenciones ante el Consejo de Seguridad expresó que:

"Dedicamos más tiempo y recursos a responder a las crisis que a prevenirlas. La gente está pagando un alto precio por ello (...) Necesitamos un nuevo enfoque global[2]".

Sin embargo, estos deseos, por el momento, no se están plasmando en la realidad. Al día de hoy, en situaciones como el Territorio Palestino Ocupado, el Sáhara Occidental u otros, lo humanitario sigue siendo un sustituto de la inacción política[3].

---

1 Todos los materiales de la Cumbre Mundial Humanitaria pueden encontrarse en http://www.un.org/es/conf/whs/about.shtml (consultada el 30 de septiembre de 2017).

2 Security Council debate on conflict prevention and sustaining peace. Enero, 2017. https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and (consultada el 1 de octubre de 2017).

3 Este tema ya se ha puesto de manifiesto desde hace años. Ver ROBERTS, A. "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990". Revista Internacional de la Cruz Roja. 1999.

Se **abusa** de lo humanitario cuando se nos presentan numerosas operaciones militares como motivadas por causas humanitarias, cuando la abundante experiencia internacional de las últimas décadas muestra que rara vez es éste el caso. Ya hemos tratado en años anteriores este tema en detalle en estos informes y la única novedad en estos dos años que analizamos es que no hay novedad y que la confusión creada por estas operaciones en Afganistán, Irak, Malí o República Centroafricana, por poner solo algunos ejemplos, es evidente y supone en muchos casos riesgos para el trabajo humanitario. En términos generales, **la instrumentalización de la acción humanitaria y el abuso de ésta dentro de las políticas securitarias se han consolidado.**

Por otra parte, se **abusa** de la terminología humanitaria cuando se adjetivan como "humanitarias" situaciones de crisis que son sociales, económicas y políticas que, como mucho, pueden tener algunas consecuencias de carácter humanitario. Este ha sido el caso estos dos últimos años de la grave crisis que sufre Venezuela. Adjetivar a esa situación como de crisis humanitaria, cuando no reúne los indicadores habituales del sector para valorar su mayor o menor gravedad, se convierte en una mera exageración que poco ayuda a su resolución y que sirve simplemente para culpabilizar al rival ¿Alguien cree de verdad que la acción humanitaria sería la respuesta adecuada a una crisis como la venezolana?[4] ¿Por qué abusar y manosear los términos humanitarios para crisis de otro tipo? Esto no quita que en numerosas ocasiones, en Venezuela como en otros países, los actores humanitarios deban intervenir en los "picos" de violencia y en situaciones puntuales. Médicos Sin Fronteras, precisamente, tiene experiencia en estas situaciones. Pero ello no nos lleva a adjetivar toda la situación como de crisis humanitaria. Entendemos que los actores humanitarios debemos oponernos a este abuso de nuestra terminología cuando se hace con evidente sesgo para criticar al rival político[5].

Se está produciendo una quiebra de algunas de las bases del humanitarismo

Y **no se usa**, por último, la acción humanitaria en muchas situaciones en las que se debería impulsar con más fuerza. Los casos de Siria, Yemen o Somalia que se analizarán en otras páginas, son malos ejemplos de un "**desuso**", un uso parcial de lo humanitario basado en una mera asistencia- por lo demás, sesgada- sin incluir la protección de las personas que no forman parte de las hostilidades, especialmente de los civiles. Como hemos dicho en otras ocasiones, se está produciendo una quiebra total de algunas de las bases del humanitarismo, especialmente en el ámbito jurídico y de los derechos de las personas afectadas.

4
Se están poniendo en marcha algunas herramientas para evaluar los riesgos de todo tipo de un modo más objetivable. Para INFORM una crisis (o emergencia) humanitaria es un acontecimiento o serie de acontecimientos que representa una amenaza crítica para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro gran grupo de personas, normalmente en una zona geográfica extensa. La evaluación de riesgos. INFORM Global. Interpretar y aplicar. Notas orientativas. http://www.inform-index.org/ (consultada el 1 de octubre de 2017).

5
Puede consultarse sobre este tema REY, F. Los orígenes del humanitarismo en la cultura española y latinoamericana: algunas consideraciones terminológicas. Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe. Overseas Development Institute. London. 2016. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11186.pdf

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es continuamente violado y no solo por los grupos insurgentes sino por los propios Estados firmantes de los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales. El Derecho Internacional de los Refugiados es incumplido por aquellos países que decían defenderlo y muy especialmente en el caso de la Unión Europea. Los derechos humanos son ninguneados por cada vez más gobiernos.
Los tímidos esfuerzos para establecer mecanismos de verificación o al menos de seguimiento de las violaciones del DIH han topado con la negativa de muchos Estados. En los contextos de conflicto armado las organizaciones humanitarias tienen cada vez más problemas de acceso y para garantizar la seguridad de su personal. El derecho a recibir ayuda por parte de las poblaciones afectadas, apenas se considera.

En este contexto las reformas que se han propuesto en los pasados años han estado más pensadas hacia dentro del llamado “sistema humanitario”, pero siguen sin abordar las cuestiones globales que le afectan. La existencia de “brechas” como la que MSF denomina “brecha de emergencia” es una muestra evidente de esta realidad en que no se fortalece, **se desusa**, la acción humanitaria en áreas en las que sería absolutamente necesaria y relevante para aliviar el sufrimiento humano. El que aun tengamos que seguir hablando de “conflictos o crisis olvidadas” es la mejor muestra de este “**desuso**” de lo humanitario. El olvido es la muestra más clara de que en la tan cacareada globalización algunas comunidades y seres humanos pintan poco. Para muchos el llamado sistema humanitario sufre una crisis de legitimidad que no se está sabiendo abordar con la suficiente profundidad. Nos duele constatar una vez más que los humanitarios no hemos sabido adaptarnos a la cambiante realidad en la que trabajamos.

El llamado “sistema humanitario” sufre una crisis de legitimidad

LA COMPLEJIDAD DE LAS CRISIS SE ESTÁ ACENTUANDO

En los dos grandes tipos de amenazas a los que se enfrenta la acción humanitaria- situaciones de violencia o guerra y fenómenos de carácter más o menos natural que pueden verse agravados por la acción humana- los cambios están siendo rápidos y evidentes. Los conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad y, por su parte, los desastres –considerados aún por algunos como “naturales”– muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, recurrentes, extremos, con efectos más dañinos y, en muchos casos, vinculados con el cambio climático. En estos dos años los fenómenos de El Niño y La Niña han dado significativas muestras de ello. Los contextos en los que se desarrolla el quehacer humanitario son por eso cada vez más difíciles de analizar y la interacción entre unos y otros componentes se hace cada vez más compleja. En los artículos siguientes se profundiza en estos aspectos.

En cualquier caso, pese a lo limitado de las respuestas a las crisis que lo humanitario aporta, con los datos y análisis que desarrollamos en las siguientes páginas, convendremos en que **la pertinencia de la acción humanitaria en el escenario internacional sigue siendo muy grande. De una acción humanitaria merecedora de ese nombre.**

UN *INFORME* PARA LA ACCIÓN: INCIDENCIA Y MOVILIZACIÓN EN ESPAÑA

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con Médicos Sin Fronteras España (MSF-E), elabora el *Informe de Acción Humanitaria en España y en el mundo*, que trata de informar sobre la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria española e internacional, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país. En estos años hemos analizado en detalle los altibajos que ha sufrido la acción humanitaria española, y la confusión y manipulación a la que en algunos casos se la ha sometido en todo el mundo.

Estos informes no pueden ser, por tanto, un simple seguimiento de lo realizado en cada año y un análisis meramente técnico. Pretenden ser, además, una **llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que está teniendo sobre las poblaciones vulnerables de muchos lugares del planeta** los sucesivos recortes en las políticas públicas de carácter social, con la acción humanitaria a la cabeza. Por todo ello, **el *Informe* que ahora presentamos –que profundiza en lo que ya se ponía de manifiesto en los anteriores– vuelve a expresar con rotundidad que, pese al leve aumento de la financiación, seguimos estando en un momento difícil para la acción humanitaria pública española** que pone en cuestión muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados. El proceso de discusión del **V Plan Director de la Cooperación Española** ha mostrado que para muchos actores de esta cooperación, las cuestiones humanitarias siguen siendo las grandes incomprendidas y olvidadas.

Hemos permitido que desde el gobierno se incumplieran compromisos adquiridos en materia de cooperación

Como enfatizábamos en todos nuestros informes anteriores, somos conscientes de que muchas de las personas responsables y trabajadores y trabajadoras de la cooperación pública española, y especialmente de la acción humanitaria, viven también con inquietud esta escasa capacidad de respuesta derivada de los continuos recortes presupuestarios, y comparten con nosotros y nosotras la preocupación por el presente y futuro de la ayuda española. Queremos dejar claro una vez más, por tanto, desde esta introducción, nuestra positiva valoración y respeto por su trabajo y por sus esfuerzos para mantener una política pública que todos y todas hemos contribuido a construir y que ha dado resultados en muchos lugares y en tareas tan diversas como la asistencia, la protección o la diplomacia humanitaria o la incidencia.

Abordamos este *Informe*, como es habitual desde hace años, con un espíritu autocrítico al entender que los actores humanitarios en nuestro país no hemos sabido sintonizar con la población, como sí fuimos capaces en los años noventa. Los ciudadanos se han ido alejando de las preocupaciones internacionales y de solidaridad y entre todos y todas, de facto, hemos permitido que desde el gobierno se incumplieran compromisos adquiridos. **Recuperar los lazos con la ciudadanía se convierte en una tarea inaplazable para nuestro sector**. Afortunadamente, tras el periodo de interinidad política que vivió nuestro país en el año 2016, algunas cosas parecen moverse y tanto la Administración Central como algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos están retomando su compromiso con la cooperación y la acción humanitaria.

Este decimocuarto ***informe*** **abarca el año 2016 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2017.** Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente– como ya hicimos en ocasiones anteriores– no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. Lamentablemente en esta ocasión, agravando incluso lo acontecido en la edición anterior, el acceso a los datos oficiales ha sido especialmente problemático, lo que ha derivado en un retraso mayor que en años anteriores.

En el contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han experimentado un aumento que, aunque continúa la tendencia de años anteriores, es porcentualmente menor** (el 6% en 2016 frente al 12%, 21% y 18% de años anteriores). Más allá de las cifras, en un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, y con el agravamiento de algunas de ellas, el llamado "sistema internacional humanitario" tuvo en el año 2016, por vez primera en la historia, una Cumbre Humanitaria Mundial que, aunque no estuvo a la altura de las expectativas creadas y de las necesidades y demandas que la gravedad de la situación necesitaba, si permitió aprobar algunos documentos de compromiso como el llamado ***Grand Bargain*** que debe marcar, al menos, la acción humanitaria de los actores públicos.

En el año 2016, tuvo lugar por vez primera en la historia una Cumbre Humanitaria Mundial

En el **caso español comienza a haber un repunte en las cifras que rompe la tendencia de años anteriores**, lo que debemos valorar positivamente. A este aumento contribuye de modo importante la cooperación descentralizada y eso es una buena noticia en la medida que supone recuperar una de las particularidades de la cooperación española que se había visto seriamente afectada por la crisis. Sin embargo, el hecho de que el porcentaje de ayuda humanitaria en relación al conjunto de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) se haya reducido de modo importante es algo muy preocupante ya que **la ayuda humanitaria española supone solo el 1,33% de la AOD total frente a la media de entre el 7 y el 10% de los países del CAD.**

En cualquier caso, el análisis de las cifras debe hacerse con mucho cuidado pues cada vez es más evidente que muchas veces los fondos de AOD no sirven para cubrir las carencias en términos humanitarios o de desarrollo y se usan con otros fines que poco contribuyen a aliviar el sufrimiento humano o generar desarrollo. Deberemos volver sobre esta cuestión en posteriores informes ya que se están poniendo en marcha, por parte de diversos actores, iniciativas que contabilicen la ayuda "genuina" respecto de otras formas de cooperación[6].

6
Pueden verse las posiciones de las ONG europeas agrupadas en CONCORD, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf
El propio CAD y muchos donantes están discutiendo mejores sistemas de contabilización de la "ayuda".

La “brecha de emergencia” es cada vez más evidente en la respuesta internacional a muchas situaciones de conflicto

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, hemos mantenido un enfoque más breve y directo. Arrancamos con el **artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios en la situación internacional y sus impactos humanitarios**.

Consolidamos en el tercer capítulo de este *Informe* el privilegio de contar con un artículo elaborado por los colegas del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* –entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia–, en el que **se analiza en profundidad la financiación humanitaria internacional durante el año 2016, sus tendencias y sus limitaciones**. Y concluimos este primer bloque con un análisis del **impacto que ha tenido sobre la acción humanitaria de la Unión Europea, y especialmente sobre ECHO (la actual Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria), la respuesta a la llamada crisis de refugiados en Europa**. Efectos que pueden tener gran relevancia de cara al futuro de una acción humanitaria que había conseguido mantenerse bastante independiente respecto de otras políticas europeas.

El segundo bloque se dedica al **análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2016 y, en menor medida, 2017**. Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otros actores. El análisis realizado transmite la idea central de que **estamos en un momento de recuperación en materia financiera donde gracias, además, al trabajo de algunos actores humanitarios, tanto en las ONG como en las administraciones públicas, se está consiguiendo mantener con cierto pulso la acción humanitaria española.**

El tercer bloque del *Informe* aprovecha la **experiencia práctica de MSF en diversos contextos** y desarrolla el análisis de dos de los temas más relevantes en la acción humanitaria de hoy: la **actuación frente a las situaciones de violencia generalizada que no son consideradas conflictos armados** convencionalmente (con el caso del Triángulo Norte de Centroamérica de modo destacado) y la llamada **“brecha de emergencia”** cada vez más evidente en la respuesta internacional a muchas situaciones de conflicto. En ambos casos, el papel de MSF está siendo fundamental.

Asimismo, de modo sintetizado, presentamos en sus primeras páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu de nuestros informes, aportando constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que ésta pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Siguen siendo, desgraciadamente, tiempos difíciles pero, aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y de otras organizaciones. Así, Niklas Rieger, Asesor de Programas del Programa *Global Humanitarian Assistance* (GHA), de *Development Initiatives,* aborda los aspectos generales de la financiación humanitaria internacional durante el año. Por parte de MSF-E, Marc Bosch Bonacasa (Contextos de violencia no considerados como conflictos armados) y Velina Stoianova (Brecha de emergencia), aportan el bagaje y la experiencia sobre el terreno de la organización. Por parte del IECAH han participado Jesús A. Núñez Villaverde (Situación internacional y cuestiones generales), Alfredo Langa (Impacto de la "crisis" de refugiados en la acción humanitaria europea) y Alicia Pérez Daza (Ayuda humanitaria española y AECID, así como traducción y cuestiones generales). Otras personas de nuestro Instituto, han aportado sugerencias y comentarios. La coordinación y dirección general del *Informe*, la elaboración de algunas partes del mismo y la revisión general han corrido a cargo de Francisco Rey Marcos.

Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del *Informe*, y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos reiterar los agradecimientos a las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.
Los cambios internos en este organismo han ocasionado en esta ocasión retrasos en el acceso a la información que se pudieron, finalmente, subsanar.

Seguiremos trabajando por la mejora de la AH y por la contribución de la cooperación a la construcción de la paz

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles y sobre la opinión pública o los responsables políticos, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde**
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2017

FOTO:

En esta lancha de goma, 138 personas se hacinaban intentando cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa; fueron rescatadas el 26 de marzo de 2017.

© ALBERT MASIAS/MSF





RESUMEN EJECUTIVO

En 2016 se ha vuelto a registrar un volumen récord de personas refugiadas, desplazadas y solicitantes de asilo

FOTO:

El 17 de octubre de 2017, los refugiados rohingyas que llegan huyendo de Myanmar pasan corriendo junto a los guardias fronterizos bangladesíes, para intentar alcanzar, sin ser interceptados, los asentamientos de Cox's Bazar.

En los años 2016 y 2017, que se analizan en este informe, **se han consolidado algunas de las tendencias que ya venimos exponiendo en ediciones anteriores.** En los dos grandes tipos de amenazas a las que se enfrenta la acción humanitaria –situaciones de violencia o guerra y fenómenos de carácter más o menos natural que pueden verse agravados por la acción humana– **los cambios están siendo rápidos y evidentes.** Los **conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad y, por su parte, los desastres –considerados aún por algunos como "naturales"– muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, recurrentes, extremos, con efectos más dañinos y, en muchos casos, vinculados con el cambio climático.**

En este periodo, a las tres emergencias nivel tres (según la clasificación de la ONU) ya conocidas –en **Siria, Irak y Yemen**– se añadió en octubre de 2017 la crisis de personas refugiadas **Rohingya en Bangladesh**[1] y el agravamiento de la situación en la **República Democrática del Congo** (en la zona de los Kivu). Otras crisis de carácter crónico o de larga duración **como República Centroafricana, Sudán del Sur, Etiopía, Nigeria y Somalia** se han hecho desgraciadamente habituales en el escenario internacional.

Además, durante estos dos años se están manifestando con toda su crudeza **los efectos del cambio climático en el agravamiento de fenómenos habituales y periódicos como los huracanes o las tormentas tropicales.** En esto dos años los fenómenos de El Niño y La Niña han dado significativas muestras de ello. Los recientes casos de Irma, Katia, José... en el Caribe, Centroamérica o Norteamérica son bastante elocuentes.

En 2016 se ha vuelto a registrar un volumen **récord de personas refugiadas (22,5 millones), desplazadas (40,3) y solicitantes de asilo (2,8)** como resultado de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos y el DIH. Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones estimaba que a finales de 2015 había un total de 244 millones de personas que habían emigrado a otro país- lo que supone un aumento del 41% con respecto al año precedente-. El intento de comprar la colaboración de los gobernantes de los países de emisión, repartiendo cheques en giras puntuales de nuestros gobernantes, y el afán por aumentar las medidas directamente represivas- con muros y vallas cada vez más ostentosos, despliegues militares y policiales disuasorios y prestación de asistencia técnica a las fuerzas policiales de los países de emisión o de tránsito para que repriman la salida desde su origen- están condenados al fracaso. **Mientras no se entienda que no hay manera de poner puertas a la desesperación y no se atienda a las causas estructurales que impulsan esos flujos, tan solo se podrá, en el mejor de los casos, ganar algo de tiempo hasta que la dinámica migratoria se haga aún más intensa y más desestabilizadora.** La constatación de que muchos de estos movimientos de población están motivados por fenómenos climáticos y ambientales es cada vez más evidente, pese a que la comunidad internacional no lo aborda de modo decidido.

---

1 El 23 de octubre, la Conferencia de Donantes para el Plan de Respuesta Conjunta para la Crisis de los Refugiados Rohingya en Bangladesh, celebrada en Ginebra, solicitó la donación de 434 millones de dólares para febrero de 2018, en ayuda para las personas refugiadas Rohingya.

Se estima que en 2016 un total **de 815 millones de personas (38 más que en 2015) estaban en situación de subalimentación crónica**; de ellas 520 viven en Asia, 243 en África y 42 en América Latina. Igualmente preocupante es el hecho de que 122 de los 155 millones de niños y niñas en situación de desnutrición crónica han llegado a ese punto como consecuencia de las guerras que asolan sus territorios; la misma causa que afecta a seis de cada diez personas malnutridas. **El hambre es causa y consecuencia de la violencia que termina destruyendo riqueza y servicios, desplazando forzosamente a personas de toda condición, dificultando la prestación de la ayuda humanitaria, arruinando cosechas y destruyendo mercados.** El enquistamiento de conflictos y la proliferación de los fenómenos climáticos extremos están revirtiendo la tendencia positiva hacia el fin del hambre que se había visto en los últimos años.

En el año **2016 se contabilizaron 33 conflictos armados activos (frente a los 35 de un año antes), de los que 13 corresponden a África, 10 a Asia, 6 a Oriente Medio, 3 a Europa y uno a América**. De todos ellos un 46% registró un empeoramiento, con mayores niveles de violencia e inestabilidad que el año anterior, mientras que un 33% mantuvieron el mismo nivel de violencia y un 21% registraron una disminución de la misma. A eso se añade un total de 87 escenarios de tensión a nivel mundial (83 en 2015), la mitad de los cuales fueron de naturaleza intraestatal, con África en cabeza (34), seguida de Asia (20), Europa (14), Oriente Medio (11) y América (8).

La AH se encuentra más sobrepasada que nunca

Visto desde la perspectiva de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos la situación se mantiene en la línea habitual en estos últimos tiempos, con la **cronificación de muchos focos de violencia y la tan solo aparente resolución de otros, con el agravante del aumento de otras formas de violencia con graves impactos humanitarios en zonas como el Triángulo Norte de Centroamérica**.

Tendencias globales como la urbanización de la población, el debilitamiento de las estructuras de estado liberal-democrático en cada vez más países, la persistencia de la desigualdad, la movilidad de la población a nivel global y el auge de las economías ilegales **augura un aumento de los contextos en donde actores armados van a competir entre ellos y contra el Estado para el control de recursos y el mantenimiento de la hegemonía territorial.** Todo ello, utilizando la violencia contra la población civil como fin en sí mismo y como mecanismo de control.

En este contexto, pese a que el paso de Barack Obama por la presidencia estadounidense solo puede calificarse como meramente pragmático y realista en asuntos internacionales, **la irrupción en escena de Donald Trump ha venido acompañada de negros augurios** que, desde el principio de su gestión, ya se están desgraciadamente confirmando. Con una clara prioridad por mantener su condición de hegemón mundial y de atender los asuntos internos, en respuesta a la reaccionaria oleada populista que lo ha llevado a la presidencia, **Trump parece decidido a trastocar las reglas del juego internacional, regresando a un unilateralismo y un militarismo sin complejos**.

En términos generales y en su inserción en el sistema internacional, **la acción humanitaria se encuentra hoy más sobrepasada que nunca ante unos problemas para cuya resolución carece de capacidades suficientes**, sometida a una fortísima presión para encargarse de tareas que, en el fondo, suponen muchas veces una dejación de responsabilidad por

parte de los Estados, teniendo que ajustarse a las directrices de las estrategias securitarias de los principales actores.

En este escenario tan complejo, desde la perspectiva financiera, **la acción humanitaria internacional en 2016 aumentó por cuarto año consecutivo, alcanzando un nivel récord de 27.300 millones de dólares** aproximadamente. Si bien tanto los donantes públicos como los privados aportaron una mayor financiación, el incremento porcentual anual fue relativamente más pequeño que el de los tres años anteriores (el 6% frente al 12%, 21% y 18%).

Tomando como indicador la respuesta a los llamamientos coordinados de Naciones Unidas (son útiles a la hora de indicar la gravedad de las crisis humanitarias y los esfuerzos internacionales de respuesta, pero se ha de tener en cuenta que ni todas las organizaciones participan, ni todas las crisis están incluidas), en 2016 se solicitaron un total de 20.500 millones de dólares, lo que supone un nivel similar al de los dos años anteriores. El total de fondos recibidos se incrementó en un 12%, ascendiendo a 12.400 millones de dólares. Aun así, **la brecha de financiación del año 2016 ascendió a 8.200 millones de dólares**, lo que significó que **el 40% de los llamamientos no fueron cubiertos**, porcentaje superior al de la media de la última década (36%).

Los pilares éticos, morales y jurídicos que han sustentado la UE desde su origen se han quebrado

Las contribuciones de **donantes privados** siguen siendo una fuente básica de financiación, representando alrededor de un cuarto del total de la acción humanitaria internacional en los últimos seis años. A pesar de ser el cuarto aumento anual sucesivo, lo que supone una estimación de **6.900 millones de dólares en 2016**, la tasa de crecimiento anual también disminuyó en un 6% (en línea con la financiación humanitaria total), tras un fuerte aumento del 26% del año anterior.

En 2016, **la mayor parte de la acción humanitaria internacional fue destinada a un pequeño número de crisis**. Según el Financial Tracking Service (FTS) de OCHA, **cinco crisis (Siria, Yemen, Irak, Sudán del Sur y Etiopía) recibieron más de la mitad (54%)** de todos los fondos humanitarios destinados a crisis específicas.

La acción humanitaria internacional canalizada a través de **ONG registró un aumento anual del 31% en 2016 alcanzando los 9.500 millones de dólares. El 60% de esta financiación provino de donantes privados**, los cuales canalizaron el 87% (5.700 millones de dólares) de sus aportaciones a través de ONG y solo el 9% (573 millones de dólares) a través de agencias de la ONU.

Por su parte, **la llamada crisis de refugiados en Europa ha tenido efectos devastadores en muchas políticas europeas**. Además, el papel de la UE en la atención y acogida a personas refugiadas y solicitantes de asilo es manifiestamente criticable, no alcanzándose en casi ningún país las exiguas cuotas pactadas en diversos Consejos Europeos, e incumpliéndose los instrumentos de protección internacional firmados por los Estados miembros. De esta manera, **los pilares éticos, morales y jurídicos que han sustentado la UE desde su origen se han quebrado y con ello, parte de la credibilidad de la propia Unión en una materia en la que se situaba a la vanguardia mundial: la acción humanitaria**.

Dicha acción humanitaria y el trabajo de ECHO, que había conseguido durante toda su historia mantener un nivel de independencia importante, al margen de otras políticas europeas en materia de seguridad o de la propia PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), se ha visto afectada por esta crisis. Y esto ha puesto en cuestión, igualmente, las bases que la sustentaban, erosionando la imagen y la eficacia de la acción humanitaria de la Comisión Europea en un terreno inédito, el territorio de la propia UE.

La falta de coordinación de las diversas autoridades de protección civil de los Estados miembro, así como la ausencia de un organismo europeo que las supervise y organice, para actuar en territorio comunitario, ha puesto de manifiesto la falta de voluntad de dichos Estados para llevar a cabo actividades de acción humanitaria en su propio territorio, tal y como se llevan a cabo fuera. **La UE ha predicado en el exterior en materia humanitaria lo que no ha sido capaz de ejecutar dentro de su propio territorio**, no sólo debido a la incapacidad de ECHO, sino por el egoísmo y la miopía política de los miembros de la UE ante una crisis humanitaria a sus puertas.

La UE ha predicado en el exterior lo que no ha sido capaz de ejecutar dentro de su propio territorio

En el **caso español**, tras un año de bastante parálisis política en general y en materia de cooperación y acción humanitaria en particular como fue el 2016, **en el año 2017 parece haberse iniciado un incipiente proceso de recuperación** de estas dos políticas. Además del incremento presupuestario, el proceso de preparación y discusión del V Plan Director 2017-2020 y la puesta en marcha por algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de procesos similares de planificación estratégica, unido al activismo y la consecución de financiación internacional por parte de algunas ONG humanitarias, son pequeñas señales de movimiento en un sector que ha sido fuertemente afectado por los recortes.

Desde la **perspectiva presupuestaria lo más destacable es el inicio de una recuperación de las cifras pasando de los 46,5 millones de euros en el año 2015 a 54,2 millones de euros en 2016**. A pesar de este incremento, dado que la AOD en conjunto ha aumentado sustancialmente, el peso de la **AH respecto a la AOD se sitúa en el 1,33%, cifra muy alejada de los países miembros del CAD, en los que la media es de entre el 7% y el 10%** del total de AOD.

Los fondos destinados a acción humanitaria desde la **cooperación descentralizada española han sumado 18,7 millones de euros, de los cuales 12,3 millones han correspondido a comunidades autónomas y 6,4 a entidades locales.** Estas cifras muestran un importante incremento, como ya preveíamos en el informe anterior, del peso dado a la acción humanitaria desde la cooperación descentralizada.

Pese a las limitaciones presupuestarias, la **Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID,** principal órgano gestor de esta ayuda en el Estado, ha continuado fortaleciendo su estructura y capacidad de trabajo con iniciativas de interés como el desarrollo parcial del proyecto START/Chalecos rojos por el cual la AECID contará en materia de respuesta de emergencia con un equipo sanitario de primer nivel conformado por profesionales del sistema nacional de salud, listo para desplegarse en menos de 72 horas. Asimismo, en materia de diplomacia humanitaria se está participando activamente en muchos foros de Naciones Unidas, CICR u otros. **España participó en la Cumbre Humanitaria**

Mundial de Estambul en 2016 y posteriormente firmó los compromisos del *Grand Bargain* lo que supone importantes retos de futuro.

La crisis de **Siria con sus efectos en Irak y países de acogida continuó siendo el mayor reto al que la acción humanitaria española** hizo frente, ante la pasividad política internacional de avanzar en una solución al conflicto. Las crisis del **Sahel o Palestina**, así como la situación de los **campamentos de refugiados saharauis** continuaron siendo una prioridad dentro de la acción humanitaria española. Alguna atención ha merecido el proceso de paz en **Colombia** y sus, todavía graves, consecuencias humanitarias. Además en el año 2016 algunos desastres como el terremoto de **Ecuador**, los fenómenos de **El Niño o La Niña** en diversos países, o los efectos del **Huracán Mathew en Haití** focalizaron la atención de algunos actores de la acción humanitaria española.

A lo largo de su trayectoria **Médicos Sin Fronteras ha escogido tradicionalmente desarrollar sus operaciones en el epicentro de los conflictos armados**, en los campos de refugiados, en regiones sistemáticamente afectadas por hambrunas y epidemias y en las zonas afectadas por desastres naturales. Con el tiempo se ha ido identificando también el sufrimiento que **otros tipos de violencias generan en las poblaciones** que viven en las periferias de las grandes urbes, las poblaciones que utilizan rutas migratorias y las que viven en áreas controladas de facto por Organizaciones Criminales. **Corresponde aceptar el reto de adaptar nuestras operaciones para asegurarnos que seremos capaces de curar al herido, reconfortar al que sufre y restaurar la dignidad para que las personas que viven en contextos afectados por Otras Situaciones de Violencia (OSV)** más allá de los conflictos armados, puedan volver a tomar sus propias decisiones.

Se debe encontrar una fórmula para encauzar las necesidades de protección en contextos donde no se aplica el DIH

La violencia en los contextos de OSV hunde sus raíces en las dinámicas de poder asociadas a la necesidad de lograr una hegemonía, el control territorial y la lucha por unos recursos escasos. Ante este panorama, las **Organizaciones médico-humanitarias tienen que responder a estos desafíos adaptándose operacionalmente al contexto,** dedicando los recursos necesarios para orientar los programas asegurando la continuidad de la atención a la población en movimiento que cruza fronteras huyendo de estas situaciones de violencia. Bien sea siendo capaces de ofrecer atención en diferentes puntos de una misma ruta o bien sea incorporando el uso de nuevas tecnologías.

Además se debe encontrar una fórmula para **encauzar las necesidades de protección en los contextos donde existen necesidades manifiestas pero no aplica el Derecho internacional Humanitario, manteniendo la asistencia directa a pacientes en contextos de OSV en el centro de nuestras operaciones.** Aunque existan otras organizaciones y cierta institucionalidad con la que nos coordinamos de forma efectiva, es indispensable mantener el acto médico que busca restaurar la dignidad del paciente.

La presencia de organizaciones humanitarias como el CICR o Médicos Sin Fronteras en contextos de OSV se justifica a partir de las necesidades agudas de la población y la convicción acerca de la capacidad de aliviar el sufrimiento de las víctimas en situaciones de crisis.

Debemos abordar y superar la brecha de emergencia urgentemente

La prestación de ayuda humanitaria ha experimentado grandes cambios en los últimos años. En la medida en que la ayuda está siendo amenazada por factores externos, es necesario reconfigurar su alcance, arquitectura y prioridades. **Con la naturaleza prolongada de las crisis humanitarias, también ha evolucionado la naturaleza del sufrimiento humano que la acción humanitaria debe abordar.** La asistencia inmediata para salvar vidas coexiste con la pobreza, la vulnerabilidad, la exposición al riesgo, la falta de servicios básicos, la inestabilidad política, los abusos contra los derechos humanos y el desplazamiento forzado. **Sin embargo, muchos de los cambios en sistema humanitario están pasando por alto la ayuda de emergencia en las situaciones más graves de conflicto agudo.**

En consecuencia, el sector humanitario se ve cada vez más cuestionado en lo referente a su capacidad para llegar hasta las víctimas de crisis agudas y ayudarlas, mientras que la inseguridad hace que el acceso y la cobertura de la ayuda humanitaria sean especialmente difíciles en contextos de conflictos agudos y violencia política. **La brecha de emergencia constituye un obstáculo clave para prevenir la pérdida evitable de vidas y el sufrimiento** cuando estalla un conflicto importante o cuando hay un aumento de violencia en una crisis prolongada. Por ello, debemos abordarla y superarla urgentemente.

En este escenario de escalada de conflictos y creciente sufrimiento humano en todo el mundo, **la necesidad de una capacidad efectiva de respuesta humanitaria en situaciones de emergencia sigue siendo tan apremiante como siempre. La brecha de emergencia solo aumentará si la comunidad humanitaria no reconoce la necesidad de fortalecer su enfoque, inversiones y capacidad de ejecución.** Para cerrar la brecha de emergencia, el sector debe reconocer la necesidad de perseguir simultáneamente los objetivos de ayuda a corto y largo plazo. Esto requiere restablecer la respuesta de emergencia como un área crítica de intervención cultivando la mentalidad humanitaria de las organizaciones centradas en la emergencia y respaldándola con las inversiones estructurales necesarias.

Teniendo en cuenta que en el **sector humanitario coexisten múltiples instituciones, si elegimos capitalizar la diversidad de mandatos y enfoques de los actores humanitarios, y aprovechamos las lecciones operativas aprendidas de la organización de emergencia de primera línea**, la comunidad de ayuda finalmente podrá garantizar que las vidas y aspiraciones de todas las personas reciben la atención debida y que no dejamos a nadie atrás.

FOTO:

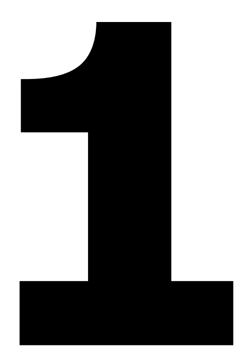
"Volvemos a pedir una operación inmediata y masiva de ayuda para los desplazados". Lo afirmaba MSF en octubre de 2016, tres meses después de declararse la emergencia nutricional en Borno (Nigeria).

© STÉPHANE REYNIER DE MONTLAUX/MSF




12
13
cm
5 16 17
21 22 23 24 25 26

CAPÍTULO



BALANCE INTERNACIONAL DE DOS AÑOS COMPLEJOS Y EN ESTO LLEGÓ TRUMP

Elaborado por

Jesús A. Núñez Villaverde
Codirector del IECAH

FOTO:

Esta imagen tomada en Zinder en febrero de 2017 se repite todos los años en Níger: niños cuyo estado nutricional se evalúa gracias a un brazalete MUAC de medición del perímetro mesobraquial.

© JUAN CARLOS TOMASI

1 INTRODUCCIÓN

Nada, ni aun en las fechas que mayor impacto han provocado en nuestra memoria, cambia radicalmente de un día para otro en el escenario internacional. El mundo se mueve impulsado por la incesante interrelación de multitud de actores, tanto estatales como no estatales, que tratan de controlar innumerables variables en juego para lograr sus objetivos. Evidentemente tanto sus fuerzas y capacidades como sus fines son muy distintos y solo algunos de los que viajamos en este barco planetario –como los gobiernos nacionales y las empresas multinacionales– están en condiciones, para bien o para mal, de tocar el timón directamente con sus manos. Entre ese reducido grupo de decisores Estados Unidos aún destaca hoy por hoy como el más sobresaliente. No en vano sigue siendo la primera potencia militar, económica, científica, tecnológica, cultural y, más recientemente, energética del planeta. Eso hace que cada vez que se produce un relevo en la Casa Blanca la entrada en escena de un nuevo inquilino reverbere a escala mundial, conscientes todos de las consecuencias que tiene el rumbo que éste decida tomar.

2 RÁPIDOS CAMBIOS EN EL TABLERO DE JUEGO

Visto así, y sin que el paso de Barack Obama por la presidencia estadounidense pueda calificarse como algo más que de pragmático y realista en asuntos internacionales, la irrupción en escena de Donald Trump ha venido acompañada de negros augurios que, desde el principio de su gestión, ya se están desgraciadamente confirmando. Con una clara prioridad por mantener su condición de hegemón mundial y de atender los asuntos internos, en respuesta a la reaccionaria oleada populista que lo ha llevado a la presidencia, **Trump parece decidido a trastocar las reglas del juego internacional, regresando a un unilateralismo y un militarismo sin complejos**. De momento ya se ha ocupado de cuestionar tanto a la ONU como a la OTAN, amenazando de paso con rebajar su nivel de implicación (y de financiación) en el entramado institucional multinacional –sirva la salida de la UNESCO como muestra–. En paralelo ha decidido reducir drásticamente el presupuesto en el capítulo diplomático y en el de la cooperación al desarrollo y aumentar sustancialmente el de defensa, sin querer entender que no hay solución militar a ninguno de los problemas que conforman la agenda global. Con su imprevisibilidad por bandera y una autoestima que no parece tener límites también se muestra empeñado en incrementar la tensión con Irán, añadiendo más sanciones a un país que –según la Agencia Internacional de la Energía Atómica y el resto de los firmantes del acuerdo nuclear logrado en 2015– está cumpliendo al pie de letra lo pactado, al tiempo que apunta a Corea del Norte en términos netamente belicistas.

En los escasos meses transcurridos de su mandato ya ha tenido tiempo igualmente de dejar claro que el respeto de los derechos humanos no va a ser una prioridad ni en su acción exterior ni a la hora de establecer relaciones con determinados socios y aliados, como queda de manifiesto con su apoyo explícito a los gobiernos de Arabia Saudí, Egipto, Filipinas, Israel o Turquía. Eso mismo es

palpable en su manera de responder a la amenaza del terrorismo yihadista, apostando por aumentar los despliegues militares propios, tanto en Oriente Medio (Afganistán en primer término) como en el Sahel africano (con más de 6.000 efectivos allí desplegados), por dar mayor margen de maniobra a los mandos militares para que usen la fuerza sin restricciones (con los civiles como víctimas cada vez más numerosas) y por dar la bienvenida a todo aquel que se sume a la tarea, sin importar los métodos usados para ello.

El respeto de los derechos humanos no va a ser una prioridad para el gobierno Trump

En un plano aún más elevado, en el que solo las grandes potencias tienen cabida, son cada vez más visibles las tensiones con Moscú y con Pekín. En el primer caso, y sin lograr librarse de la contaminación derivada de las supuestas conexiones de miembros de su equipo con instancias rusas en el contexto de la pasada campaña electoral, Trump parece haber olvidado su primer impulso para implicar a Putin en un proceso de acercamiento que incluso, en su primera formulación, planteaba el inicio de una negociación para rebajar sustancialmente el volumen de sus respectivos arsenales nucleares. Por el contrario, en un contexto en el que Rusia ha ido ganando espacio e interlocución en diferentes regiones, Estados Unidos no oculta ya su intención de evitar que su tradicional rival pueda volver a convertirse en una potencia global, señalándolo como un actor desestabilizador. En esa línea, aumenta a ojos vista la tensión en la Europa oriental –Ucrania incluida– con nuevos despliegues militares de la OTAN, de sistemas antimisiles estadounidenses y de apoyo a gobiernos vecinos a Moscú, en una dinámica que puede volver a llevarnos a etapas que parecían ya superadas desde el final de la Guerra Fría.

En cuanto a Pekín, también parece olvidado aquel difuso G-2, del que se llegó a hablar hace apenas un par de años, apuntando a una especie de directorio a dos manos para gestionar los asuntos mundiales. Hoy el expansionismo chino, tratando de desembarazarse del control estadounidense de sus principales vías marítimas y de una vecindad mayoritariamente alineada con Washington, no solo inquieta a algunos de esos vecinos sino que activa aún más el empeño de Estados Unidos por contener la ambición china de convertirse en una potencia global hegemónica. Aunque no es previsible que la tensión derive en choques directos a medio plazo, sí es probable que se multipliquen los focos de confrontación indirecta tanto en los mares adyacentes a la masa continental china como los derivados de la disputa entre ambos por atraerse a países vecinos con intención de consolidar esa contención o librarse de ella.

El panorama de la seguridad internacional se ha oscurecido en el marco de una militarización creciente

3

INSTRUMENTALIZACIÓN DE LO HUMANITARIO. RESPUESTAS INADECUADAS A LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN

Una línea más de su agenda, acompañado de muchos otros que ya llevan tiempo trabajando en el mismo sentido, es muy evidente su interés por instrumentalizar la acción humanitaria al servicio de otros intereses. **En términos generales la acción humanitaria se encuentra hoy más sobrepasada que nunca ante unos problemas para cuya resolución carece de capacidades suficientes, sometida a una fortísima presión para encargarse de tareas que, en el fondo, suponen muchas veces una dejación de responsabilidad por parte de los Estados, teniendo que ajustarse a las directrices de las estrategias securitarias de los principales actores**. Bajo esa misma presión asistimos a una inquietante normalización de prácticas que, con las bendiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, ya aparecen irreversiblemente calificadas como cooperación al desarrollo y acción humanitaria. La misma normalización, por otro lado, que lleva a asumir los eufemísticamente denominados "daños colaterales" que suponen un castigo directo contra población civil o la destrucción sistemática y deliberada de instalaciones hospitalarias y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario (DIH). Es obvio, en todo caso, que las cartas ya venían mal dadas para muchos desde tiempo atrás y que, por tanto, no todo lo que ocurre hoy en el mundo puede achacarse a Trump. Así, si por un lado la desigual globalización que define nuestro mundo va dejando un amplio reguero de víctimas, excluidas de los beneficios que concede a sus privilegiados ganadores, por el otro, desde el aciago 11-S, el panorama de la seguridad internacional no ha hecho más que oscurecerse en el marco de una militarización creciente. De este modo, y con el añadido de la grave crisis económica en la que seguimos inmersos, el panorama resultante presenta unos rasgos escasamente optimistas.

Y para corroborarlo basta echar mano de las cifras que maneja el ACNUR, según las cuales **en 2016 se ha vuelto a registrar un volumen récord de personas refugiadas (22,5 millones), desplazadas (40,3) y solicitantes de asilo (2,8) como resultado de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos.** Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones estimaba que a finales de 2015 había un total de 244 millones de personas que habían emigrado a otro país- lo que supone un aumento del 41% con respecto al año precedente-. Mientras que otros 769 millones entraban en la categoría de desplazados internos. Aunque solo sea para rebajar la obsesión que algunos círculos de opinión occidentales han ido acumulando con los flujos migratorios, presentándolos como una carga insostenible para el mundo desarrollado, conviene recordar que uno de cada nueve migrantes africanos y uno de cada ocho asiáticos se quedan en su respectivo continente.

En una situación en la que resulta cada vez más insostenible seguir calificando de voluntarios los movimientos que impulsan a millones de personas a buscar unas mejores condiciones de vidas fuera de sus lugares de residencia, **resulta preocupante que la respuesta principal siga siendo fundamentalmente represiva.** El intento de comprar la colaboración de los gobernantes de los países de emisión, repartiendo cheques en giras puntuales de nuestros gobernantes, y el afán por aumentar las medidas directamente represivas –con muros y vallas cada vez más ostentosos, despliegues militares y policiales disuasorios y prestación de asistencia técnica a las fuerzas policiales de los países de emisión o de tránsito para que repriman la salida desde su origen– están condenados al fracaso. Mientras no se entienda que no hay manera de poner puertas a la desesperación y no se atienda a las causas estructurales que impulsan esos flujos, tan solo se podrá, en el mejor de los casos, ganar algo de tiempo hasta que la dinámica migratoria se haga aún más intensa y más desestabilizadora. Además de la corresponsabilidad histórica acumulada por Occidente en la creación de esas bolsas de miseria y en el ensanchamiento de las brechas de desigualdad que separan al mundo desarrollado del mundo empobrecido es imperioso mirar hacia un futuro que, si no se corrigen las pautas de comportamiento actual, pueden desembocar en escenarios mucho más inquietantes.

Los Veintiocho incumplen sistemáticamente sus compromisos jurídicos

Nada de esto parece motivar a los Veintiocho que, en octubre de 2016, terminaron por confirmar abiertamente su falta de voluntad para cumplir el compromiso establecido dos años antes para acoger y reubicar a 160.000 personas refugiadas. Mientras se desarrolla ante nuestros ojos el drama diario de personas explotadas por mafias que trafican con su desesperación y de un goteo constante de personas ahogadas en el Mediterráneo, intentando desesperadamente entrar en lo que ilusoriamente perciben como un paraíso en el que todos sus males van a tener remedio, los Veintiocho se afanan por construir muros y obstáculos aún más perfeccionados para evitar lo que incluso algunos se atreven a calificar como "asaltos", ante los que responden con creciente violencia y con acuerdos impresentables como los establecidos con Turquía o Libia, en un ejercicio de dejación absoluta de sus valores y principios más básicos, al tiempo que incumplen compromisos jurídicos tan relevantes como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

4
SITUACIONES DE VIOLENCIA CADA VEZ MÁS COMPLEJAS Y CRÓNICAS

En cuanto a los conflictos violentos, y siguiendo como en años anteriores los datos de la Escuela de Cultura de Paz recogidos en su informe *Alerta 2017*, en el año 2016 se contabilizaron 33 conflictos armados activos (frente a los 35 de un año antes), de los que 13 corresponden a África, 10 a Asia, 6 a Oriente Medio, 3 a Europa y uno a América. De todos ellos un 46% registró un empeoramiento, con mayores niveles de violencia e inestabilidad que el año anterior, mientras que un 33% mantuvieron el mismo nivel de violencia y un 21% registraron una disminución de la misma. A eso se añade un total de 87

escenarios de tensión a nivel mundial (83 en 2015)[1], la mitad de los cuales fueron de naturaleza intraestatal, con África en cabeza (34), seguida de Asia (20), Europa (14), Oriente Medio (11) y América (8).

Según los datos que aporta el SIPRI[2] el gasto militar mundial en 2016 ascendió a un total de 1,68 billones de dólares (un 2,2% del PIB mundial), con un incremento del 0,4% con respecto al año anterior (aunque hay que tener en cuenta que no aporta datos de Oriente Medio). De esa cifra, ante la que palidece lo que se dedicó a cooperación al desarrollo en todas sus modalidades, Estados Unidos, que por primera vez desde 2010 aumenta (1,7%) su presupuesto de defensa, supone un volumen total de 661.000 millones de dólares, lo que representa el 39,75% del gasto mundial. En la misma senda alcista se encuentran los países europeos (2,8%), los países norteafricanos (1,5%) y, sobre todo, Asia y Oceanía (4,6%); una tendencia que se ve en buena medida compensada por las bajadas registradas en África Subsahariana y América central y del sur. Por su parte, las transferencias mundiales de equipo, material y armamento han aumentado en el periodo 2012-2016 un 8,4% con respecto a los años 2007-2011, con Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Alemania copando las primeras posiciones como exportadores (con un 74% del total mundial) y con India, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, China y Argelia como los principales importadores en el mismo periodo.

Se está produciendo la cronificación de muchos focos de violencia y la tan solo aparente resolución de otros

Visto desde la perspectiva de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos la situación se mantiene en la línea habitual en estos últimos tiempos, con la cronificación de muchos focos de violencia y la tan solo aparente resolución de otros. Así, junto al oscuro túnel en el que siguen metidos conflictos como el árabe-israelí o los que afectan a Afganistán, Libia, Malí, República Centroafricana, Sahara Occidental, Somalia, Sudán del Sur, Yemen y tantos otros, se percibe un notable aumento de la tensión en la península coreana, con Pyongyang empeñado en culminar su esfuerzo militarista para dotarse de un arma nuclear que le sirva como elemento máximo de disuasión ante la amenaza de ver derribado su régimen, y con Trump convencido de que son las armas y no la diplomacia el único lenguaje que entiende Kim Jong-un. Entretanto, y a la espera de que la paz en Colombia termine por asentarse, sería un error considerar que el desmantelamiento del pseudocalifato de Dáesh significa la derrota definitiva de dicho grupo, la resolución del conflicto sirio (en el que el tiempo ya corre inexorablemente a favor de un régimen genocida que se ve nuevamente reconocido a nivel internacional) o el fin de los problemas para Irak.

Los años transcurridos desde que nos vemos obligados a convivir con la amenaza del terrorismo internacional deberían habernos enseñado ya que **no hay solución militar a la vista**. Y, sin

---

1 Situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado (mínimo anual de 100 víctimas mortales). Incluye enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques.

2 Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo. Referente mundial en estas materias.

embargo, mientras Al Qaeda y sus filiales, los talibán afganos y los yihadistas nigerianos de Wilayat al Sudan Al Gharbi (antiguo Boko Haram) se hacen cada vez más presentes en sus respectivas áreas de influencia, sigue brillando por su ausencia una mayor atención a las causas estructurales que lo explican y lo determinan. Una cosa es que Mosul, Raqa y tantas otras localidades en Irak y Siria vuelvan a verse libres del siniestro dictado yihadista, y otra muy distinta es que eso, por sí mismo, se traduzca para sus pobladores en un futuro más esperanzador, sea quien sea la nueva autoridad que ahora imponga la ley en sus calles. También sería ilusorio suponer que esos grupos van a desaparecer por completo de la región. Por el contrario, lo más probable es que, tras perder el control territorial, vuelvan a ser inquietantes realidades recuperando su anterior perfil insurgente. Del mismo modo, es un hecho que el desmantelamiento de otros pseudocalifatos (en Nigeria, Malí o Somalia) no ha llevado a que ninguna de las sociedades liberadas de ese tipo de imposición yihadista haya logrado ir más allá de volver a una posición de partida que, por definición, ni garantizaba la satisfacción de las necesidades básicas y ni la seguridad de la mayoría de la población, sumida en un contexto que servía, antes y ahora, de **perfecto caldo de cultivo** para que en ellas florezca la semilla yihadista.

Sigue brillando por su ausencia una mayor atención a las causas estructurales de las crisis

De ahí se deriva, en definitiva, que el derribo de estas fantasmagóricas ensoñaciones yihadistas no equivale a la derrota definitiva de sus perturbadoras propuestas y a la reconstrucción de las sociedades que han dejado tras de sí. Y por si hiciera falta algún dato objetivo, ahí están Afganistán e Irak como ejemplos bien visibles de las limitaciones que tienen las opciones militares. Esto quiere decir, por tanto, que **es necesario explorar otras vías** para responder a situaciones que derivan de una ecuación multifactorial en la que se entremezclan fracasos de convivencia, dobles varas de media en la aplicación del derecho internacional, fallos en los procesos de integración multicultural, violación sistemática de derechos, progresiva deslegitimación de los gobiernos, insoportables brechas de desigualdad tanto en el interior de algunos países como a nivel planetario... Cuando a esas variables estructurales se le añaden las circunstancias concretas de una sociedad que ha sido sometida al yugo yihadista por un tiempo (como va a ocurrir ahora tras el desmantelamiento del delirio de Dáesh en Siria e Irak), hay que insistir en que el objetivo no puede limitarse en ningún caso a volver a la casilla de salida, puesto que aquella situación fue precisamente la que propició la aparición y consolidación temporal de la desventura violenta.

Y en este rápido repaso a las situaciones de conflictividad violenta que vive nuestro mundo, no conviene olvidar el **enorme impacto social y humanitario que tienen otras situaciones de violencia** como las que se viven, por ejemplo, en el **Triángulo Norte centroamericano**. Situaciones que no se consideran en las estadísticas convencionales de conflictos armados, pero cuyos efectos son incluso más que graves.

5
EL CRECIMIENTO DEL HAMBRE COMO CAUSA Y CONSECUENCIA DE LA VIOLENCIA

A ese muestrario de problemas se debe añadir la triste noticia de que el **hambre ha vuelto a aumentar**, lo que hace aún más difícil cumplir con uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea eliminar el hambre del planeta para 2030. Adelantándose al Día Mundial de la Alimentación (16 de octubre) el pasado septiembre se dio a conocer el dato de que por primera vez en los últimos quince años hay más personas que sufren desnutrición que un año antes. En total, según un informe conjunto elaborado por la FAO, el PMA, el FIDA, Unicef y la OMS[3], se estima que en 2016 un total de 815 millones de personas (38 más que en 2015) estaban en situación de subalimentación crónica; de ellas 520 viven en Asia, 243 en África y 42 en América Latina. Igualmente preocupante es el hecho de que 122 de los 155 millones de niños en situación de desnutrición crónica han llegado a ese punto como consecuencia de las guerras que asolan sus territorios; la misma causa que afecta a seis de cada diez personas malnutridas. **El hambre es causa y consecuencia de la violencia que termina destruyendo riqueza y servicios, desplazando forzosamente a personas de toda condición, dificultando la prestación de la ayuda humanitaria, arruinando cosechas y destruyendo mercados.** De ese modo, en un mundo en el que resulta vergonzoso que muera una sola persona por hambre cuando existen alimentos suficientes para cubrir las necesidades de los 7.400 millones de habitantes de este pequeño planeta, en el que ya la obesidad (13% del total) supera a la desnutrición (11%), asistimos a dramas como los que afectan sistemáticamente a lugares como Sudán del Sur, Yemen, Somalia y el norte de Nigeria, entre otras zonas especialmente castigadas de África subsahariana, Asia sudoriental y Asia occidental.

Por primera vez en los últimos quince años hay más personas que sufren desnutrición que un año antes

3 El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf

6
ALGUNOS AVANCES

Aun sí también es cierto, igualmente, que en el periodo analizado en estas páginas hubo alguna noticia esperanzadora. Si 2016 se cerró con el **Acuerdo de París** (del que solo Estados Unidos y Siria insisten en quedarse al margen) sobre cambio climático, en el año que ahora termina el elemento más destacado de la agenda internacional es la aprobación, en el marco de la Asamblea General de la ONU, **del acuerdo para la prohibición total de las armas nucleares.** El texto aprobado el pasado 7 de julio es un paso más en la aspiración de librarnos de las armas más destructivas de todos los arsenales mundiales, aunque todavía queda mucho para que las nueve potencias nucleares actuales terminen por asumir en términos reales un mandato de este tipo. Así lo demuestra el rechazo frontal a este pacto no solo por parte de Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña, Francia, Israel, Pakistán, India y Corea del Norte, sino también de todos los países miembros de la OTAN y otros que se sienten atrapados bajo la cobertura de seguridad que les prestan alguno de los poseedores de estos turbadores ingenios. Entretanto, en el planeta se contabilizan unas 14.935 cabezas nucleares, de las que Washington y Moscú acumulan el 92,4% del total, una cifra suficientemente preocupante, con el añadido de que ambos países están empeñados en ambiciosos programas de modernización que alejan aún más la posibilidad de que a medio plazo se pueda concretar la idea de la desnuclearización total. Poco más cabe añadir en este capítulo de buenas nuevas, por lo que el balance del periodo analizado vuelve a ser, por desgracia, negativo. **Seguimos deslizándonos peligrosamente por una senda en la que se debilita tanto el armazón institucional internacional** –como una ONU crecientemente marginal y maniatada por voluntad de algunos de sus miembros más poderosos–, **como la capacidad de la inmensa mayoría de los Estados para hacer frente al empuje de una globalización tan desigual**. En lugar de acelerar el proceso para dotarnos de estrategias multilaterales y multidimensionales que permitan ir más allá de la gestión para llegar a la verdadera resolución de los problemas que acumula la aldea global, aún hay quienes creen que la vuelta a la tribu nacionalista ofrece una salida para "volver a ser dueños de nuestra casa", como sostienen los británicos que han apostado por salirse del club más exclusivo del mundo en términos de bienestar y seguridad, sin entender que en solitario llevan todas las de perder. Y otros, todavía más desnortados, optan por seguir fragmentando los Estados nacionales que ya existen, incluso aunque muchos de ellos no han llegado a ser nunca funcionales para satisfacer las necesidades básicas de su población y para garantizar su seguridad. Y si algo puede estar claro hoy es que, para hacer frente a los desafíos, riesgos y amenazas que definen nuestro mundo, por ahí no hay salida ninguna.

El balance del periodo analizado vuelve a ser, por desgracia, negativo

FOTO:

La epidemia de cólera que afecta a República Democrática del Congo en 2017 es la más grave de los últimos años. En la foto, vecinos del barrio de Funu, en Bukavu, recogen agua en la fuente pública.

© MARTA SOSZYNSKA


QUACK
PACK


أسرار الطبيعة

CAPÍTULO



TENDENCIAS EN LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

Elaborado por

Niklas Rieger, humanitarian Analyst,
Global Humanitarian Assistance (GHA)
Development Initiatives

1 INTRODUCCIÓN

El año 2016 ha dejado de nuevo decenas de millones de personas en necesidad de asistencia humanitaria debido fundamentalmente al incremento del número de conflictos y a los conflictos abiertos –Yemen, Siria, Irak y Sudán del Sur–, así como a las sequías y al hambre, consecuencia de los fenómenos de El Niño y La Niña. Estas crisis complejas han resaltado la necesidad de una respuesta también compleja. En este sentido, la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS, por sus siglas en inglés)[1] dio un impulso para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción humanitaria. Este capítulo proporciona una visión global del escenario financiero en contextos de crisis, analiza cuántas personas necesitan ayuda humanitaria y cuánta ayuda hay, a qué personas es provista dicha ayuda y cómo la reciben. También trata de dar respuesta a preguntas sobre cómo mejorar la provisión de ayuda humanitaria y cómo alcanzar los compromisos del *Grand Bargain*[2] adoptados en la WHS.

2 PERSONAS EN RIESGO DE SUFRIR CRISIS Y POBREZA

Los datos de 2016 sobre el riesgo de sufrir crisis y pobreza muestran que ambas variables están fuertemente relacionadas. Al menos el 87% (661 millones) de las personas que vivían en extrema pobreza (aquellas que subsisten con menos de 1,90 dólares al día) vivían en países con elevada fragilidad (40%), con vulnerabilidad medioambiental (32%) o ambas situaciones. Esto es una estimación a la baja, dado que de los 29 países con más elevadas cifras de pobreza, 10 enfrentan situaciones de fragilidad y/o presentan vulnerabilidad medioambiental. Esto incluye países tales como Siria, Afganistán y Somalia, donde los altos niveles de inestabilidad han implicado la no recogida de datos sobre pobreza desde hace años.

FOTO:

Agosto de 2016. Un niño con dificultades respiratorias y su madre llegan al hospital Al Nasr, al que MSF da apoyo en la gobernación yemení de Ad Dali.

1 La primera Cumbre Humanitaria Mundial se llevó a cabo en mayo de 2016 en Estambul y reunió a alrededor de nueve mil participantes provenientes de gobiernos, organizaciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia, con el objetivo de generar compromisos que llevasen a la transformación de la acción humanitaria.

2 Los donantes y las agencias humanitarias se pusieron de acuerdo en 10 compromisos incluidos en el *Grand Bargain*: un compromiso compartido para mejorar el servicio a las personas con necesidades humanitarias en la mejora de la entrega y la provisión de ayuda humanitaria. Disponible en http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861

Como consecuencia del cambio climático, 100 millones de personas más vivirán en condiciones de pobreza

La proporción de personas en situación de pobreza en el mundo en estos contextos de alto riesgo se ha incrementado, a pesar de una caída desde el año 2015 de 114 millones de personas en extrema pobreza. Aunque algunos países, incluida China, han experimentado importantes disminuciones de pobreza extrema, los mayores incrementos se dieron en dos países con crisis complejas y de larga duración: República Democrática del Congo y Sudán del Sur.

El Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) esperan que el número de personas en extrema pobreza en entornos frágiles aumente, a pesar de la disminución prevista de ésta a nivel global. Se estima que como consecuencia del cambio climático 100 millones de personas más vivan en condiciones de pobreza, y se espera que la incidencia de la pobreza extrema en entornos frágiles se duplique debido a conflictos de larga duración y crisis complejas. Esto sugiere que existe una **necesidad de mayores inversiones que aborden las causas y consecuencias de las crisis**, con el objetivo de garantizar que, en términos de erradicación de la pobreza, nadie se quede atrás[3].

Ver figura 1

Se estima que 65,6 millones de personas fueron desplazadas por conflictos, violencia o persecución en 2016. Esto representa el total más alto registrado hasta la fecha y fue impulsado por un aumento en el número de personas refugiadas, que se incrementó en un 6% hasta alcanzar los 20,4 millones de personas en 2016. Aun así, cerca de dos tercios del desplazamiento (65%) se sitúa dentro de las fronteras.

La mayoría de las poblaciones desplazadas se encuentran en los países con menos recursos (en 2016, el 93% se concentraba en países de ingresos bajos o medios –gráfico F2– Colombia registró 7,25 millones de personas desplazadas internamente y Siria 6,33 millones. Los países que rodean Siria recibieron el mayor número de personas refugiadas: Turquía (2,87 millones), Jordania (2,83 millones) y Líbano (1,47 millones).

Ver figura 2

3 Development Initiatives, 2017. The P20 initiative: data to leave no one behind. Baseline report. Disponible en: http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/03/P20-Initiative-baseline-report.pdf

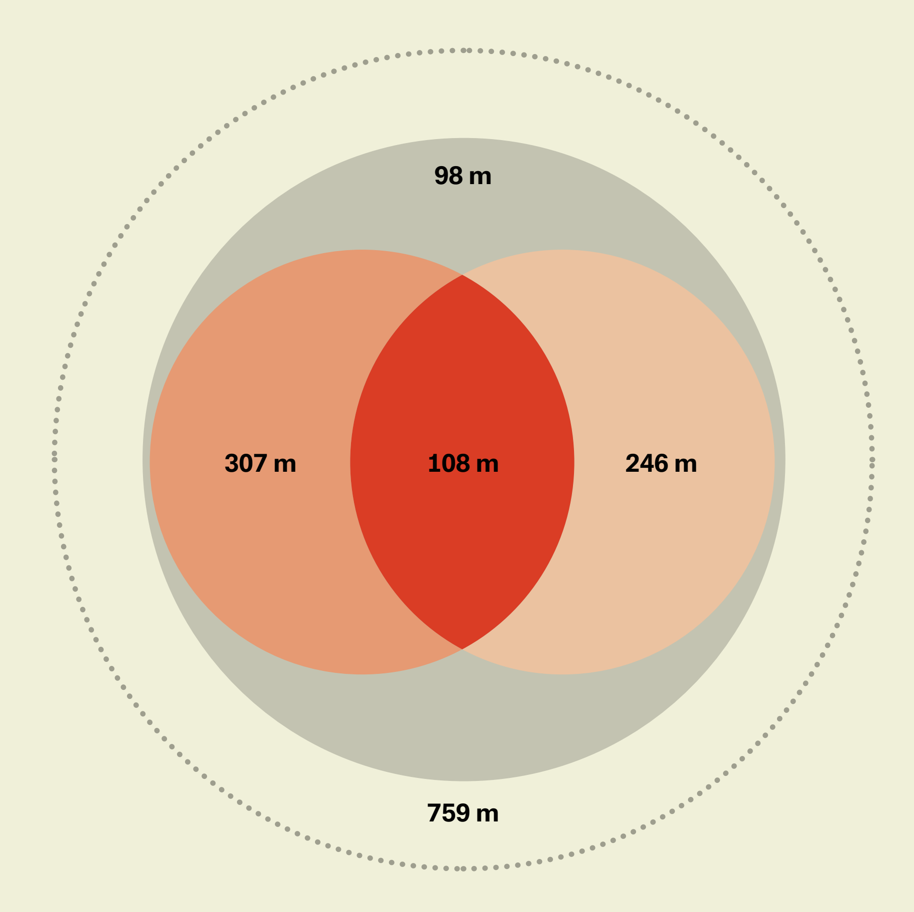


Número de personas que vive en situación de extrema pobreza en países con alta vulnerabilidad medioambiental y estados frágiles

- Otros
- Frágiles
- Vulnerabilidad medioambiental
- Ambas: fragilidad y vulnerabilidad medioambiental
- Personas en pobreza extrema

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del Banco Mundial (BM) ProvcalNet, Indicadores de Desarrollo Mundial del BM, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Índice de Gestión del Riesgo de INFORM.

Nota: La gráfica no se ha realizado a escala. Para estimar la pobreza, se han utilizado datos PovcalNet 2013 del BM. Se han usado estimaciones regionales para 21 países de los cuales no se disponía de datos sobre pobreza. Se han excluido ocho países de Oriente Medio así como los países del Norte de África debido a la falta de datos representativos a nivel nacional o regional. Se ha tomado la definición de Estados frágiles del *Report States of Fragility 2016* de la OCDE.
La definición de vulnerabilidad medioambiental se ha realizado en base al índice INFORM de 2017, incluyendo aquellos países con una puntuación alta o muy alta en el indicador "amenazas naturales" y muy alta, alta o media en la variable "falta de capacidad de adaptación".





Los 20 países con mayor cantidad de población desplazada, 2015 y 2016

- Personas refugiadas (incluye situaciones similares al refugio)
- Personas desplazadas internamente
- Solicitantes de asilo

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Agencia de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA) y datos del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC).

Nota: Los 20 países han sido seleccionados en base al número de personas desplazadas en 2016. El término "personas desplazadas" incluye personas refugiadas y personas en situaciones similares a las del refugio, personas desplazadas internamente (PDI) y demandantes de asilo. La cifra de PDI incluye el total de PDI al final del año provisto por el IDMC. Los datos son presentados según las definiciones de país/territorio de asilo de ACNUR.

Según los datos proporcionados por la UNRWA, se consideran como personas refugiadas la población palestina refugiada (incluidas situaciones similares a las de refugio) en Jordania, Líbano y Siria, y como personas desplazadas internas las que se encuentran en Palestina. Dado que 2015 fue el último año del que UNRWA disponía de datos, los datos de 2016 se han calculado con variables proxy.

País	Año	Total
Colombia	2016	7,2
	2015	6,3
Siria	2016	6,9
	2015	7,2
Turquía	2016	4,2
	2015	3,7
Sudán	2016	3,7
	2015	3,5
Irak	2016	3,3
	2015	3,6
Jordania	2016	2,9
	2015	2,8
RDC	2016	2,7
	2015	1,9
Yemen	2016	2,3
	2015	2,8
Sudán del Sur	2016	2,1
	2015	2,0
Palestina	2016	2,1
	2015	2,1
Nigeria	2016	2,0
	2015	2,1
Paquistán	2016	1,8
	2015	3,0
Ucrania	2016	1,7
	2015	1,7
Afganistán	2016	1,6
	2015	1,4
Líbano	2016	1,5
	2015	1,6
Alemania	2016	1,3
	2015	0,7
Somalia	2016	1,1
	2015	1,2
Etiopía	2016	1,1
	2015	1,2
Uganda	2016	1,0
	2015	0,5
India	2016	1,0
	2015	0,8

0 1 2 3 4 5 6 7 8

Número de personas desplazadas (en millones)

3
LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL Y SU CONTEXTO DE FINANCIACIÓN

La acción humanitaria es uno de los muchos tipos de recurso disponible para los países afectados por crisis. Si bien esa asistencia brinda un apoyo fundamental a las poblaciones afectadas, la comprensión del contexto de financiación en un sentido más amplio es vital para asegurar una mejor focalización y complementariedad de la acción humanitaria internacional.

Ver figura 3

La acción humanitaria, solo necesaria si la capacidad nacional para responder no cubre las necesidades humanitarias (dado que los Estados tienen la responsabilidad principal de responder a las crisis en su territorio), **supuso solo el 5% de todos los recursos internacionales para los 20 mayores receptores de fondos humanitarios en 2015**. Los recursos internos son un indicador de la capacidad de respuesta pero no de lo que se destina a abordar las crisis. Teniendo esto presente, los mayores receptores de financiación humanitaria tienen menos ingresos nacionales (63% de los recursos disponibles en 2015) y, por lo tanto, menos capacidad de respuesta que otros países en desarrollo (79%). Las remesas, como fuente de asistencia directa, pueden ser una vía importante para los receptores de financiación humanitaria (32% de todos los recursos internacionales), incluso más que en otros países en desarrollo (21%).

La mayoría de las poblaciones desplazadas se encuentran en los países con menos recursos

Estas cifras globales esconden diferencias significativas entre países. Los fondos de acción humanitaria destinados a Etiopía y Nepal son muy similares (6% y 5% respecto del total de acción humanitaria internacional, respectivamente). Sin embargo, Etiopía generaba más del doble del volumen de ingresos internos y el doble de fondos de AOD. Nepal, por otro lado, dependió en gran medida de las remesas (supusieron el 80% de los recursos internacionales disponibles).

Ver figura 4

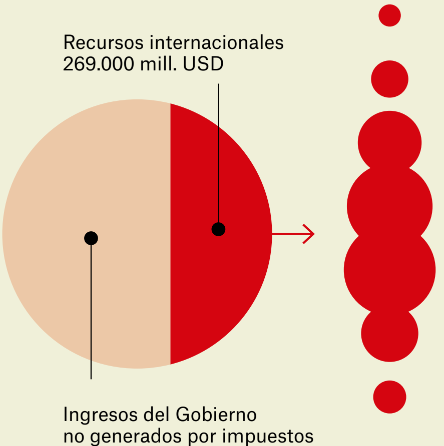
La acción humanitaria internacional en 2016 aumentó por cuarto año consecutivo alcanzando un nivel récord de 27.300 millones de dólares aproximadamente. Si bien, tanto los donantes públicos como los privados aportaron una mayor financiación, el incremento porcentual anual fue relativamente más pequeño que el de los tres años anteriores (el 6% frente al 12%, 21% y 18%).

Esta **desaceleración del crecimiento de la acción humanitaria internacional** es complicada de explicar, y es debida a una combinación de factores, incluyendo la disponibilidad de fondos y un cambio de prioridades. Además, las emergencias de inicio lento en 2016, (conflictos de larga duración, crisis alimentarias y los efectos del fenómeno de El Niño) no movilizaron fondos como sí lo hicieron las emergencias repentinas de años anteriores, como el tifón Haiyan en Filipinas, el terremoto de Nepal, la crisis del ébola o los picos de financiación asociados a la crisis de Siria.

Ver figura 5

f3

Diversidad de recursos para los 20 principales receptores de acción humanitaria internacional, 2015



Deuda a corto plazo
904 mill. USD /**0,3%**

Mantenimiento de la paz
5.000 mill. USD /**2%**

Acción humanitaria internacional
13.600 mill. USD /**5%**

Inversión directa extranjera
41.400 mill. USD /**15%**

Deuda a largo plazo (comercial)
73.700 mill. USD /**27%**

Remesas
85.200 mill. USD /**32%**

AD bruta (menos acción humanitaria)
33.000 mill. USD /**12%**

Otros flujos oficiales brutos
11.400 mill. USD /**4%**

Deuda a largo plazo (oficial)
3.600 mill. USD /**1%**

Inversiones de cartera netas
716 mill. USD /**0,3%**

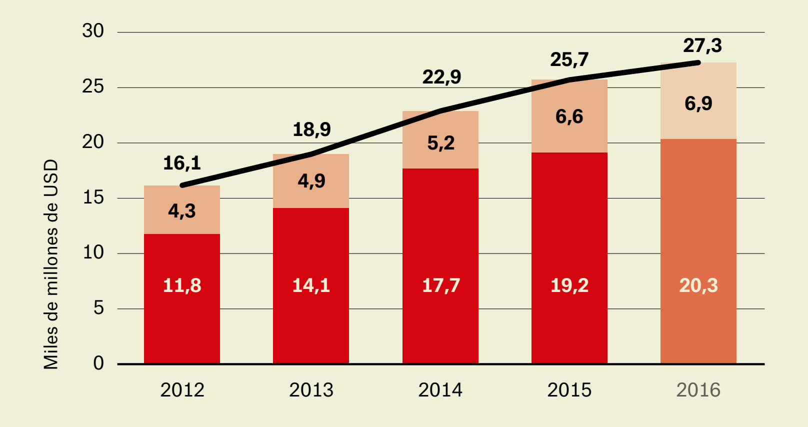
Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos de la OCDE, del *Financial Tracking Service* (FTS) de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), del Fondo Central de Respuesta a Emergencia (CERF) de Naciones Unidas (ONU), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), del BM, del FMI y de información del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI).

Nota: La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) incluye desembolsos brutos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de donantes multilaterales y de otros donantes gubernamentales. Acción humanitaria incluye acción humanitaria oficial y acción humanitaria de otros donantes gubernamentales según los datos del Cuadro 2a del CAD de la OCDE. Los flujos negativos para las inversiones netas de cartera, la deuda a corto plazo y la inversión directa extranjera se han establecido en cero a nivel nacional. Los datos son a precios constantes de 2015.

f4

Acción humanitaria internacional

Gobiernos e instituciones de la UE
Privado
Total



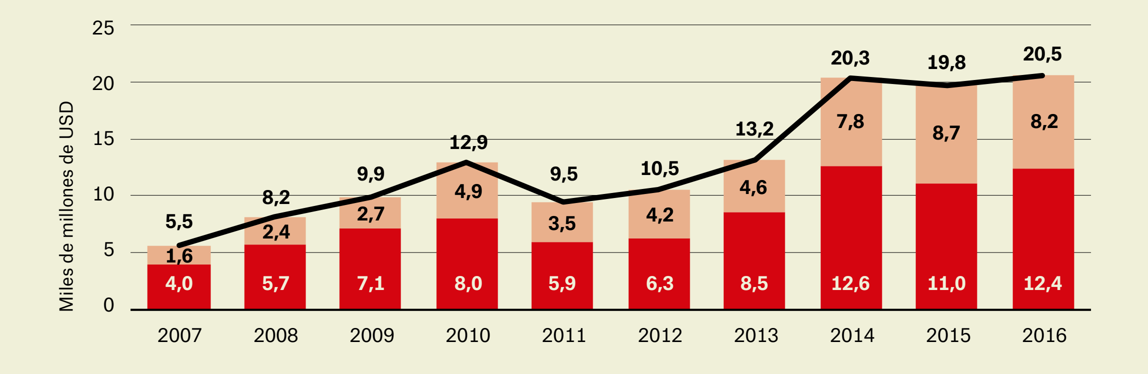
Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA ONU, CERF de la ONU y de la base de datos de Development Initiatives para contribuciones privadas voluntarias.

Nota: La columna relativa a 2016 es una estimación preliminar. Los datos son a precios constantes de 2015.



Financiación y necesidades, llamamientos coordinados de la ONU, 2007-2016

Financiación
Solicitudes no cubiertas
Solicitudes



Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS del CAD-OCDE y de ACNUR.

Nota: Para evitar la doble contabilización, al incluir llamamientos regionales y nacionales, en 2015 el Plan Regional de Respuesta para los Refugiados (RRRP, por sus siglas en inglés) de Burundi no incluye la República Democrática del Congo; el RRRP de República Centroafricana (RCA) solo incluye República del Congo; y los componentes del país del RRRP de Nigeria no están incluidos. Los datos de 2016 no incluyen los llamamientos regionales coordinados por ACNUR (Sudán del Sur, Burundi, RCA, Nigeria y Yemen). Los datos de 2015 no incluyen los datos del Pan de Respuesta Regional sobre Refugiados y Migrantes en Yemen, que no fue monitoreado por el FTS. Los datos de 2012 incluyen el Plan de Respuesta Regional para Siria 2012 coordinado y monitoreado por ACNUR. Los datos son a precios actuales.

Los llamamientos coordinados de Naciones Unidas son útiles a la hora de indicar la gravedad de las crisis humanitarias y los esfuerzos internacionales de respuesta (pero se ha de tener en cuenta que ni todas las organizaciones participan, ni todas las crisis están incluidas). En 2016 se solicitaron un total de 20.500 millones de dólares, lo que supone un nivel similar al de los dos años anteriores. En 2015, el total de fondos recibidos se incrementó en un 12% ascendiendo a 12.4000 millones de dólares. Aun así, la brecha de financiación del año 2016 ascendió a 8.200 millones de dólares, lo que significó que el 40% de los llamamientos no fueron cubiertos, porcentaje superior al de la media de la última década del 36%.

4
DONANTES PÚBLICOS Y PRIVADOS

La AH internacional en 2016 alcanzó el nivel récord de 27.300 millones de dólares

La acción humanitaria internacional de donantes públicos –gobiernos e instituciones de la UE– ascendió en 2016 a 20.300 millones de dólares, lo que supuso un incremento del 6%. La acción humanitaria internacional total experimentó también un aumento similar a este 6%, crecimiento inferior al experimentado los tres años anteriores (8%, 26% y 20% respectivamente).

La financiación de la acción humanitaria sigue estando muy concentrada. En 2016, 20 gobiernos han aportado el 97% del total de la ayuda. Solo Estados Unidos proporcionó casi un tercio (31%, 6.300 millones de dólares). La desaceleración del crecimiento es también visible a nivel de los donantes; solo cuatro de los 10 mayores gobiernos donantes de 2015 aumentaron sus contribuciones en 2016, destacando Alemania con 1.400 millones de dólares adicionales en 2016 (aumento del 109%), también se incrementaron los fondos aportados por Bélgica (58%), Dinamarca (51%) y Francia (41%).

En general, la acción humanitaria proveniente de donantes europeos aumentó en un 25% entre 2015 y 2016. Esto contrasta con los fondos aportados por los gobiernos de Oriente Medio y el Norte del Sáhara, que disminuyó en un 24% durante el mismo período (después de sucesivos aumentos en los cuatro años anteriores). Dicha disminución fue debida a la caída en los fondos provenientes de Kuwait (un 50% menos, 219 millones de dólares), Qatar (57%) y Arabia Saudita (26%).

Ver figura 6

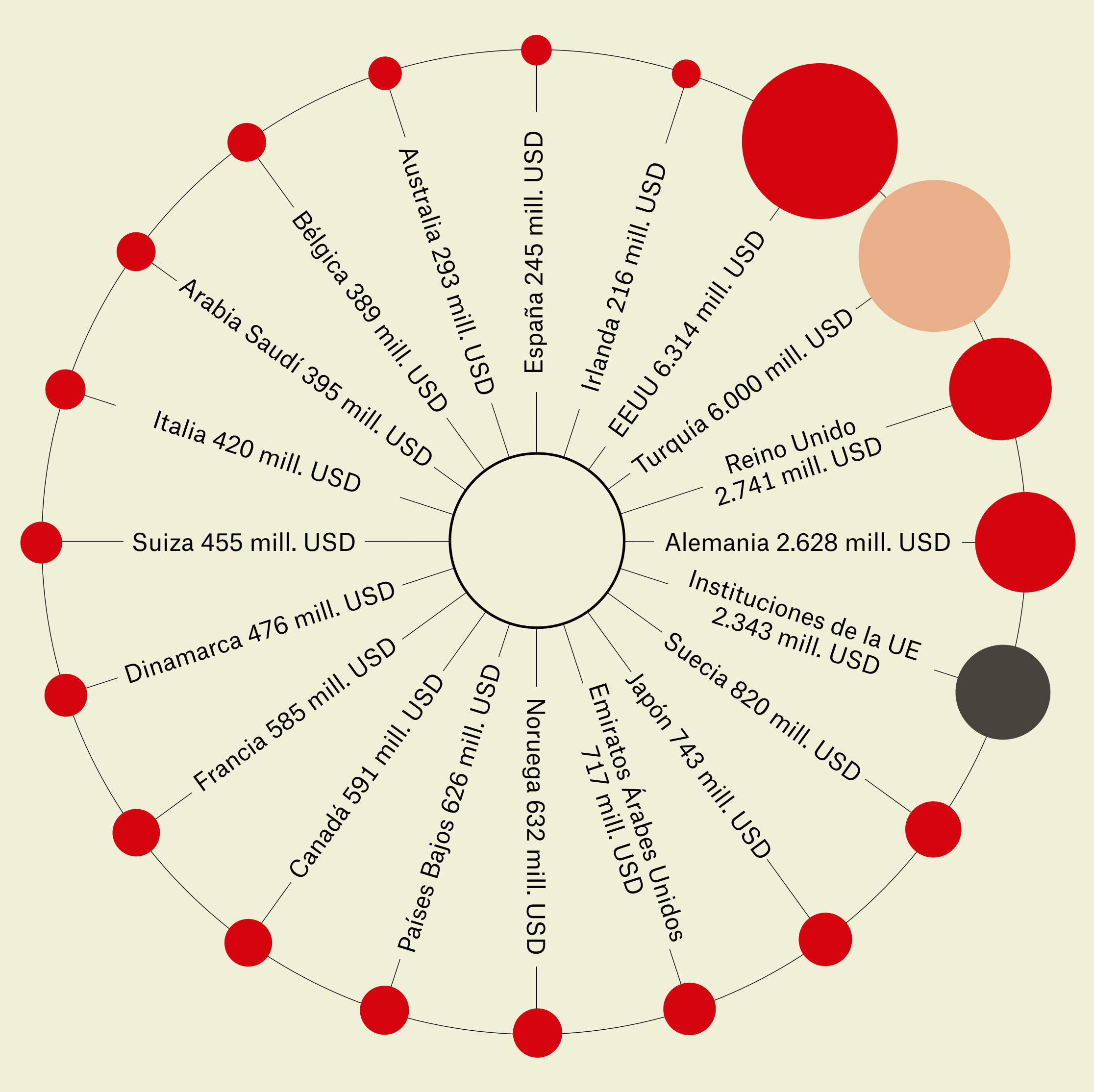
Las contribuciones de donantes privados siguen siendo una fuente básica de financiación, representando alrededor de un cuarto del total de la acción humanitaria internacional en los últimos seis años. A pesar de ser el cuarto aumento sucesivo, lo que supone una estimación de 6.900 millones de dólares en 2016, la tasa de crecimiento anual disminuyó en un 6% (en línea con la financiación humanitaria total), tras un fuerte aumento del 26% del año anterior.



Principales donantes de acción humanitaria, gobiernos e instituciones de la UE, 2016

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA ONU y el CERF ONU.

Nota: Los datos del CAD-OCDE 2016 son preliminares. Las contribuciones de los estados miembros de la Unión Europea (UE) incluyen una cantidad imputada de su gasto (ver Metodología y definiciones en el informe GHA de Development Initiatives 2017). Las instituciones de la UE se incluyen por separado para poder realizar comparaciones (sombreado de manera diferente). Turquía está sombreada de forma diferente porque la acción humanitaria que reporta voluntariamente al CAD está compuesta en gran parte por los gastos de acogida de personas refugiadas sirias en Turquía y, por lo tanto, no es estrictamente comparable con la acción humanitaria internacional de otros donantes de este gráfico. Los datos son a precios constantes de 2015.



Las contribuciones realizadas por personas individuales continúan representando la mayoría de los fondos de acción humanitaria privada (70% entre 2011 y 2015), los cuales ascendieron a cerca de 4.600 millones de dólares en 2015. Estos son particularmente importantes para las organizaciones no gubernamentales (ONG). Según nuestra base de datos, las ONG recibieron aproximadamente el 42%[4] de su financiación de fuentes privadas, correspondiendo el 79% a personas individuales.

Además, gran parte de los donantes privados no utilizan los canales de financiación convencionales y, por lo tanto, sus datos no son recogidos de manera sistemática. Esto incluye, por ejemplo, el *crowdfunding* o las donaciones por motivos religiosos. Han cobrado importancia otras formas más innovadoras de fomentar la financiación del sector privado, como los bonos de impacto o las garantías de las entidades públicas que suscriben inversiones privadas.

Ver figura 7

La AH internacional de donantes públicos ascendió en 2016 a 20.300 millones de dólares

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) incrementaron su papel en la financiación de crisis en 2016, al diversificar su gama de mecanismos de financiación y aumentar la financiación asignada. **El *Grand Bargain*[5] fomentó que se estrecharan las relaciones entre el Banco Mundial y otros actores humanitarios**. El Banco Mundial también reconoció la necesidad de priorizar la financiación en contextos de crisis con el objetivo de apoyar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De este modo, se anunció en la reposición de IDA18, que duplicaba sus compromisos hasta alcanzar los 14.000 millones de dólares (casi un quinto del total) para abordar la fragilidad, el conflicto y la violencia[6].

El volumen de acción humanitaria proporcionada por los BMD en forma de AOD y otros flujos oficiales registró un aumento anual del 65% alcanzando los 994 millones de dólares en 2015 (gráfico F7). Tanto los componentes de AOD, como los de otros flujos oficiales crecieron significativamente desde 2014, un 62% y 71%, respectivamente. Los BMD proporcionan una financiación considerable a los países afectados por crisis, más allá de la acción humanitaria. Sin embargo, la amplia gama de actores involucrados y la gran cantidad de modalidades de financiación existentes dificulta la cuantificación de las actividades relacionadas con crisis de los BMD de manera agregada.

4 Este porcentaje es relativo a los ingresos totales de las ONG incluidas en nuestra única base de datos de contribuciones privadas.

5 Ver nota 2.

6 Banco Mundial, 2016. Nota de prensa: *Global Community Makes Record $75 Billion Commitment to End Extreme Poverty.* Disponible en: http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/12/15/global-community- commitment-end-poverty-ida18

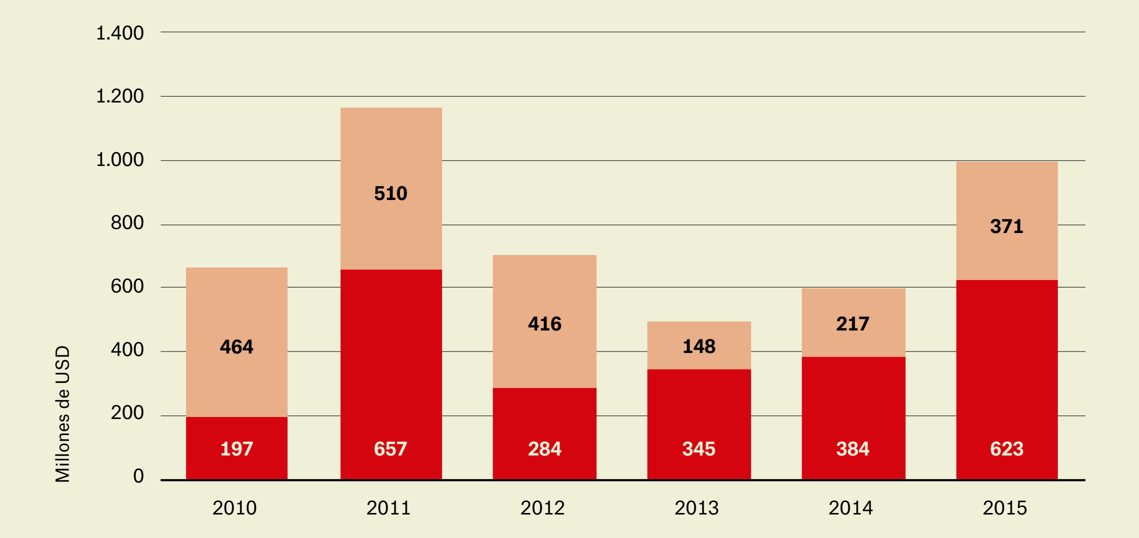


AOD y otros flujos oficiales reportados como acción humanitaria por los bancos multilaterales de desarrollo, 2010-2015

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos CRS del CAD-OCDE.

Nota: Incluye desembolsos de 17 organizaciones multilaterales que reportan al CAD-OCDE. La acción humanitaria se denomina "ayuda humanitaria" en los informes del CAD. Otros flujos oficiales se refieren a transferencias del sector público con países receptores incluidos en la lista del CAD como receptores de AOD pero que no cumplen las condiciones de elegibilidad como AOD o ayuda oficial. Los datos no incluyen los flujos asignados canalizados a través de los bancos multilaterales de desarrollo de los donantes gubernamentales, que se registran como ayuda bilateral. Los datos son a precios constantes de 2015.

- Acción humanitaria, AOD
- Acción humanitaria, otros flujos oficiales



5

PAÍSES Y CRISIS RECEPTORES DE FONDOS

Durante el año 2015, la acción humanitaria internacional fue distribuida entre **145 países**, el año más reciente para el que hay datos disponibles. En consonancia con la tendencia de los tres últimos años, casi el **60% de los fondos fueron destinados a 10 países**.

Siria fue el mayor receptor de acción humanitaria internacional en 2015 (cuarto año consecutivo), que recibió 2.100 millones de dólares (17% más que en 2014). **Nepal y Yemen aparecen por primera vez en la lista de los 10 receptores principales.** El primero experimentó un aumento igual a 22 veces respecto al año precedente, 21 millones de dólares en 2014 frente a 455 millones de dólares en 2015. Este incremento fue consecuencia del terremoto que sufrió el país en 2015. Los fondos para Yemen aumentaron exponencialmente (un 374%, lo que supuso que la acción humanitaria internacional destinada al país ascendiera en 2015 a 1.500 millones de dólares) a causa de la escalada del conflicto, el desplazamiento y la inseguridad alimentaria.

Las contribuciones realizadas por personas individuales ascendieron a 4.600 millones de dólares

Además, Yemen es el único país de los 10 principales receptores incluido en el Índice de Crisis Olvidadas de la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea (ECHO), documento que proporciona la lista de las principales 13 emergencias “desatendidas”.

Ver figura 8

En 2016, la mayor parte de la acción humanitaria internacional fue destinada a un pequeño número de crisis. Según el FTS de OCHA, **cinco crisis (Siria, Yemen, Irak, Sudán del Sur y Etiopía) recibieron más de la mitad (54%) de todos los fondos humanitarios destinados a crisis específicas de ese año** (gráfico F9). La concentración de la acción humanitaria internacional fue significativamente menor en el año 2012, cuando menos de un tercio de los fondos fue destinado a las cinco emergencias más financiadas, pero este nivel se ha mantenido en un nivel muy alto desde el año 2013. Es probable que esto hecho continúe en el tiempo debido a la naturaleza prolongada y compleja de las crisis humanitarias más grandes que se encuentran abiertas. Además, **la mayor parte de la acción humanitaria internacional tiende a ser dirigida a los mismos países año tras año.** En 2015, más de dos tercios (67%) de los fondos humanitarios fueron destinados a receptores de largo plazo y otro 20% a receptores de medio plazo[7], en línea con los años anteriores.

Ver figura 9

7 Se define como receptores de largo plazo aquellos que han recibido un porcentaje superior a la media de AH respecto a la AOD recibida total durante ocho años o más, y de medio plazo, aquellos que han superado esta media entre tres y siete años.



10 principales receptores de acción humanitaria internacional, 2015

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE, del FTS de OCHA, del CERF de la ONU.

Nota: RDC: República Democrática del Congo. Los datos son a precios constantes de 2015. Gráficos elaborados a escala, según el nivel de AH.

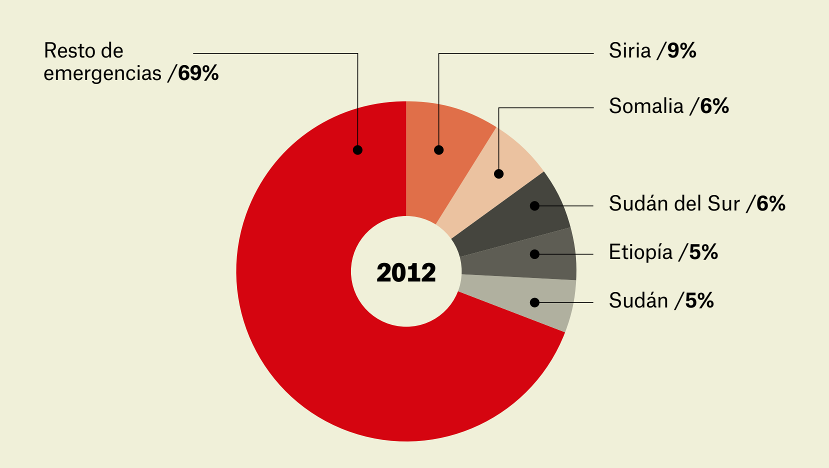
País	AH 2015	%	Variación 2014–2015 (%)	Variación 2014–2015 (USD)
SIRIA	2.139 mill. USD	12,5%	+17%	+312 mill. USD
YEMEN	1.546 mill. USD	9,1%	+374%	+1.220 mill. USD
JORDANIA	956 mill. USD	5,6%	+15%	+123 mill. USD
SUDÁN DEL SUR	935 mill. USD	7%	-33%	-451 mill. USD
IRAK	888 mill. USD	5,2%	-13%	-128 mill. USD
PALESTINA	883 mill. USD	5,2%	-13%	-131 mill. USD
RDC	849 mill. USD	5%	+76%	+367 mill. USD
LÍBANO	815 mill. USD	4,8%	+70%	+335 mill. USD
ETIOPÍA	622 mill. USD	3,6%	+25%	+126 mill. USD
NEPAL	455 mill. USD	2,7%	+2.052%	+434 mill. USD

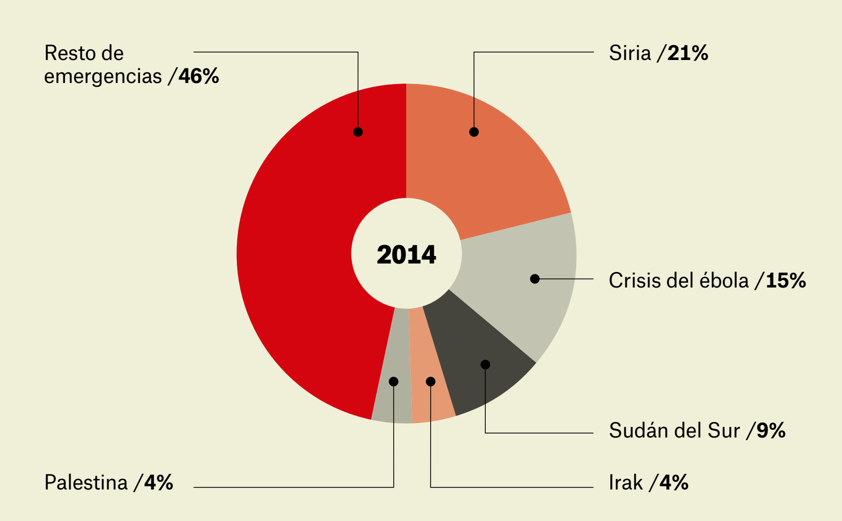


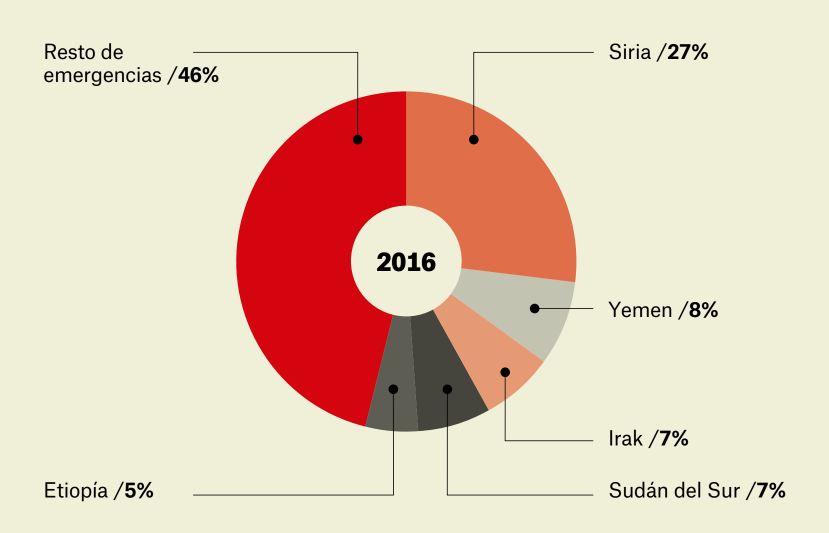
5 emergencias que han recibido una mayor acción humanitaria internacional reportada al FTS de OCHA en los años 2012, 2014 y 2016

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Nota: Gráfico a escala según el volumen acción humanitaria internacional. Los totales se muestran por crisis en lugar de por país y, en los casos de Siria, Yemen y Sudán del Sur, los fondos se reflejan por crisis regionales.







6
EFICACIA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

Desde que un donante aporta fondos, hasta que estos llegan a las poblaciones afectadas, la ayuda puede pasar por una larga cadena de transacciones previa a la llegada a los receptores y a las organizaciones implementadoras. **En 2015, cerca de la mitad (46%) de la financiación humanitaria se canalizó en primera instancia a través de organizaciones multilaterales, fundamentalmente agencias de la ONU.**

Los gobiernos destinaron la mayor parte de sus contribuciones humanitarias a organismos multilaterales (59%, 11.300 millones de dólares). Esto se constata particularmente en los gobiernos miembros del CAD de la OCDE, que canalizaron el 61% (10.600 millones de dólares) de fondos humanitarios a través de agencias multilaterales en 2015, en contraste con el 34% (654 millones de dólares) de otros gobiernos donantes.

En 2016, la mayor parte de la AH internacional se concentró en un pequeño número de crisis

La acción humanitaria internacional canalizada a través de ONG registró un aumento anual del 31% en 2015 alcanzando los 9.500 millones de dólares. El 60% de esta financiación provino de donantes privados, los cuales canalizaron el 87% (5.700 millones de dólares) de sus aportaciones a través de ONG y solo el 9% (573 millones de dólares) a través de agencias de la ONU.

El gráfico F10 muestra únicamente la transacción inicial entre donantes y los receptores de primer nivel. La trazabilidad sistemática de la acción humanitaria a través de toda la cadena de financiación continúa representando un desafío. Las siguientes secciones destacarán esta complejidad.

Ver figuras 10 y 11

La agenda de localización de la ayuda, tema clave en la WHS, **consagrada en el *Grand Bargain*[8], tiene como objetivo aumentar la acción humanitaria internacional directa a los actores locales y nacionales de las crisis.** Los firmantes del *Grand Bargain* se comprometieron a proporcionar al menos el 25% de su financiación humanitaria "de la manera más directa posible" a los actores locales y nacionales para 2020.

Usando un conjunto específico de definiciones[9] y el FTS de OCHA-ONU, encontramos que la respuesta local y nacional en 2016 supuso el 2% (445 millones de dólares) de la acción humanitaria internacional total (gráfico F11). De estos fondos, las ONG locales y nacionales recibieron directamente 66 millones de dólares, lo que representa el 0,3% del total. Sabemos que los actores locales y nacionales, al ser socios y receptores de organizaciones internacionales, recibieron un apoyo indirecto considerablemente mayor. Aun así, el objetivo global del 25% está lejos de cumplirse.

8 Véase nota 2

9 Véase el apartado "Metodología y definiciones" del informe "*Global Humanitarian Assistance Report 2017*" de *Development Initiatives.* Disponible en: http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-2017/



Canales de financiación de la acción humanitaria, 2015

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA ONU, CERF de la ONU y de la base de datos de *Development Iniciatives* para contribuciones privadas voluntarias.

Nota: CRMLR-Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Para los datos relativos a receptores de primer nivel de los gobiernos donantes y de las Instituciones de la UE se han utilizado datos del CRS del CAD-OCDE, CERF ONU y del FTS de OCHA ONU. Las gráficas en nuestro cálculo del total de acción humanitaria de los donantes del CAD-OCDE provienen de los datos del CAD-OCDE tabla 1.2a y "Miembros", por lo tanto, los totales, pueden no coincidir.

"Sector público" hace referencia tanto a las definiciones de la OCDE como a los fondos reportados al FTS. En los códigos CRS del CAD-OCDE "otros", "a ser definidos" y "alianzas público-privadas" son incluidos en "otros". La gráfica de financiación privada se ha realizado a partir de la base de datos de *Development Initiatives* para contribuciones privadas voluntarias. Este gráfico no puede compararse con el siguiente F.11), el cual se ha elaborado exclusivamente con datos del FTS de OCHA ONU.

Acción humanitaria internacional total: 25.700 millones de USD



Financiación directa a actores locales y nacionales reportada al FTS de OCHA-ONU

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Nota: Los actores gubernamentales de Grecia, Bulgaria y Bahamas se cuentan como respuesta nacional ya que recibieron ayuda humanitaria internacional en 2016. Están incluidas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que recibieron financiación para responder a crisis internas.
Para saber más sobre la metodología de codificación, véase el apartado "Metodología y definiciones" en el informe GHA de *Development Iniciatives* 2017.

Respuesta local y nacional **2%**

Respuesta Internacional **98%**

ONG Internacionales del Sur **0,3%**

ONG afiliadas internacionalmente **0,1%**

Gobiernos locales **0,0002%**

ONG locales **0,03%**

Sociedades Nacionales CRMLR **0,08%**

ONG nacionales **0,26%**

Gobiernos nacionales **1,55%**

La trazabilidad sistemática de la AH continúa representando un desafío

De la acción humanitaria internacional proporcionada directamente a las ONG en 2016, la gran mayoría (85%) fue a organizaciones internacionales. Más de la mitad de estos fondos (53%) se dirigió a 10 organizaciones. **Las ONG internacionales del sur o las ONG locales y nacionales recibieron una pequeña parte de la AH dirigida a ONG** (1,6% y 1,5% respectivamente).

Los **fondos comunes** (*pooled funds)* **pueden responder de manera flexible y rápida a emergencias repentinas o infrafinanciadas**; los *country-based pooled* (CBPF), **fondos comunes de país**, tienen la **ventaja adicional de fomentar las relaciones con los socios en el país destinatario.** Los firmantes[10] del *Grand Bargain* han identificado estas dos herramientas como posibles instrumentos útiles de cara a avanzar hacia la localización de la ayuda y a cumplir los compromisos de financiación no finalista *(unearmarked).*

Los *pooled funds* coordinados por Naciones Unidas –el CERF y los CBPF– ascendieron a 1.200 millones de dólares en 2016, casi el doble que en 2007. Esto se debe al incremento de las contribuciones a los CBPF, ya que los fondos recibidos por 18 países[11] ascendieron en 2016 a 755 millones de dólares. Los fondos CERF también aumentaron alcanzando los 432[12] millones de dólares en 2016, nivel más alto hasta el momento.

Aunque el CERF otorga subvenciones directas solo a las agencias de la ONU, los fondos pueden sub-otorgarse a otras organizaciones, como ONG, agencias gubernamentales o el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[13]. Los CBPF, por otro lado, pueden financiar directamente a las ONG y lo están haciendo cada vez más (gráfico F12), incrementándose las asignaciones directas a las ONG de 196 millones de dólares (51% del total) en 2014 a 412 millones de dólares (61%), de los cuales cerca de las tres cuartas partes fue dirigido a ONG internacionales y alrededor de un cuarto a ONG nacionales y locales.

Ver figura 12

10
Ver nota 2.

11
OCHA-ONU, 2017. *About Country-Based Pooled Funds*. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CBPF%20Factsheet%20March%202017_EN.pdf

12
Las cifras se deflactaron a precios constantes de 2015 y, por lo tanto, difieren de los datos propios del CERF en precios corrientes. Según los datos en precios actuales, el CERF recibió su mayor volumen de contribuciones en 2013 (480 millones de dólares), 54 millones más que en 2016 cuando recibió 426 millones.

13
CERF-ONU, 2017. *Partnerships in the implementation of 2015 CERF funding*. Disponible en: http://www.unocha.org/cerf/sites/default/files/CERF/AG2017/2015%20Partnerships%20Paper%20-%20Volume%20and%20Timing.pdf

Los firmantes de *Grand Bargain*[14] se comprometieron a alcanzar el objetivo del 30% de contribuciones no finalistas (unearmarked) o "ligeramente finalistas" (softly earmarked)[15] para el año 2020. Los datos provistos por ocho organizaciones de ONU indican que el 14% (1.900 millones de dólares) de su financiación humanitaria total recibida en 2016 era, según sus propias definiciones, no finalista *(unearmarked)*, por debajo del 18% que se dio en 2011. Esta tendencia refleja la necesidad de superar los desafíos de los donantes de proporcionar fondos flexibles, de dar una visibilidad suficiente en relación con sus contribuciones o la falta de claridad sobre la asignación de fondos. Una mayor transparencia la asignación de crédito a los donantes de contribuciones no finalistas *(unearmarked)* podrían incentivarlos para aumentar la provisión de fondos flexibles en el futuro.

Ver figura 13

Los firmantes del *Grand Bargain* han identificado instrumentos útiles para avanzar hacia la localización de la ayuda

Es ampliamente reconocido que la programación basada en programas de transferencia de efectivo en situaciones de crisis tiene el potencial de facilitar una respuesta más respetuosa y eficiente, al tiempo que estimula la economía local. Esto ha llevado a los **signatarios del *Grand Bargain* a comprometerse con el uso de programas de transferencia de efectivo siempre que sea posible y apropiado[16]**.

De acuerdo con nuestra estimación de referencia, aproximadamente **2.000 millones de dólares se gastaron en programas basados en transferencias de efectivo en 2015[17].** Bajo estos programas, la ayuda humanitaria se entrega a las poblaciones afectadas en forma de transferencias de efectivo o cupones. En 2015, los organismos de Naciones Unidas entregaron más de la mitad (55%) de sus programas de transferencia de efectivo en forma de cupones, mientras que las ONG y CRMLR favorecieron el efectivo, con 86% y 96% de la programación total en efectivo, respectivamente (gráfico F13).

14 Ver nota 2.

15 El *Grand Bargain* especifica diversos grados de asignación, que van desde: contribuciones completamente flexibles (sin asignación específica); contribuciones con limitaciones (ligeramente finalistas); fondos destinados a las operaciones de país de una organización o un objetivo / objetivo específico (finalistas); a fondos vinculados a proyectos específicos, áreas geográficas o prioridades temáticas (estrechamente finalistas).

16 Ver nota 3

17 La estimación de 2.000 millones de dólares para programas basados en transferencias de efectivo en 2015 se basa en datos recopilados de los 20 mayores implementadores de programas de cupones y transferencias de efectivo. Esto se basa en la investigación llevada a cabo por *Overseas Development Institute* (ODI) en 2016, complementada por datos compartidos más recientemente. Los hallazgos de la investigación original se pueden encontrar en *Development Inittiatives y ODI* (Spencer, A, Parrish, C, Lattimer, C), 2016: *"Counting cash: Tracking humanitarian expenditure on cash-based programming"* Disponible en: https://www.odi.org/publications/10716-counting-cash-tracking-humanitarian-expenditure-cash-based-programming

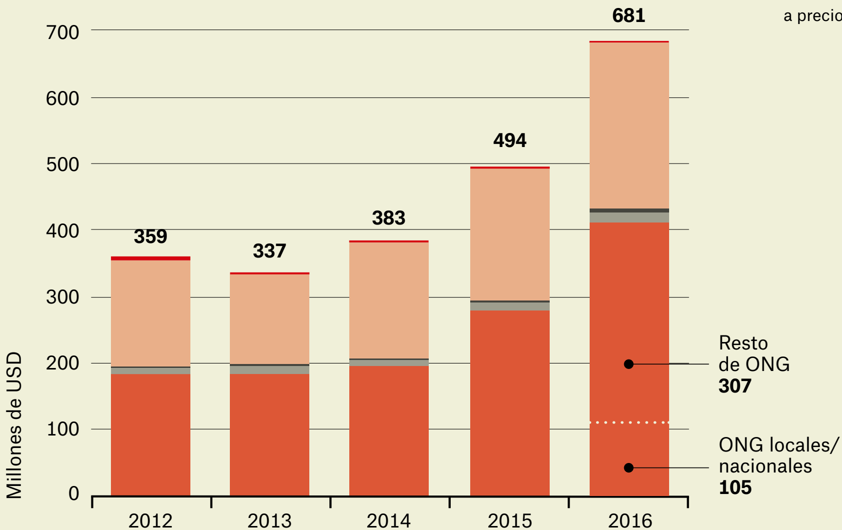


Financiación total a fondos comunes (*pooled funds*) de ONU, 2012-2016

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos extraídos del FTS de CAD-OCDE y el Sistema de gestión de fondos (GMS) de los fondos comunes de país (CBPF).

Nota: "Otros"' incluye: think tanks, instituciones académicas y de investigación; gobiernos nacionales; fundaciones; organizaciones no especificadas La codificación de las organizaciones que reciben fondos del CBPF de Turquía en 2016 se basa en las definiciones utilizadas por CBPF-GMS. "Agencias de la ONU y otras organizaciones multilaterales" incluye a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que se convirtió en una organización de la ONU en 2016. Los datos son a precios constantes de 2015.

- Organizaciones privadas y corporaciones
- Agencias ONU y otras organizaciones multilaterales
- CRMLR
- Otros
- ONG



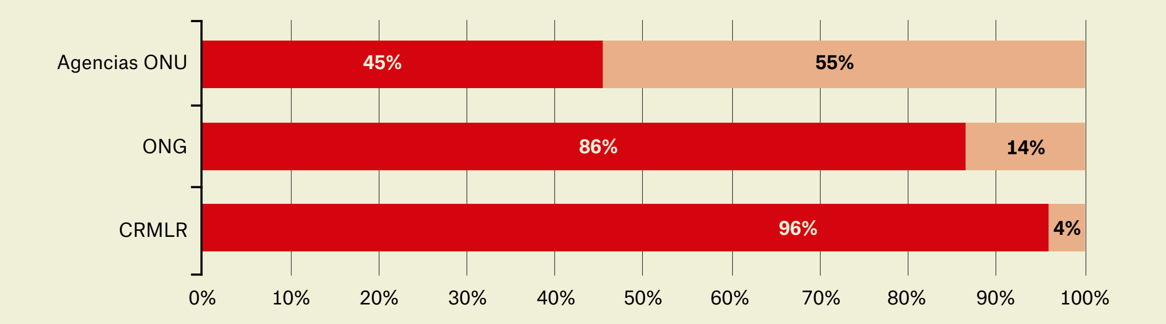


Tipo de programación basada en programas de transferencias en efectivo por tipo de organización, 2015

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos suministrados por las agencias que trabajan con programas de transferencia de efectivo y cupones.

Nota: Estos datos son parciales y solo se han incluido los datos de aquellas organizaciones que presentan un desglose preciso. La financiación de las agencias de la ONU incluye únicamente datos del Programa Mundial de Alimentos y ACNUR. Esta cifra excluye una contribución de 3 millones de dólares implementada directamente por una agencia gubernamental. Este análisis se publicó inicialmente en un informe del *Development Initiatives/Overseas Development Institute*, pero se completó con datos adicionales y posteriormente se modificó.

- Efectivo
- Cupones



Este tipo de transferencias respalda todos los compromisos de *Grand Bargain* y la asistencia humanitaria de manera más amplia. **El *Grand Bargain* trató de poner de relieve la importancia de la transparencia y la establece como su primer compromiso**[18]. También es una condición necesaria para avanzar en otras áreas, como la localización, la asignación de fondos, la financiación plurianual o el efectivo. Ayuda a comprender la ubicación y las necesidades de las poblaciones afectadas, qué tipo de ayuda es proporcionada por quién y cómo los fondos llegan a cada crisis.

Los firmantes del *Grand Bargain* se comprometieron a publicar datos sobre su financiación humanitaria en un tiempo oportuno, armonizados y de alta calidad, utilizando el estándar común de la **Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)**. Los datos provenientes de más de las tres cuartas partes de esos firmantes ya están publicando en IATI y más del 60% publica datos de carácter humanitario[19]. Sigue habiendo preocupación en torno a cuestiones como la seguridad, la creciente carga que supone los requisitos de información y la necesidad de mejorar aún más la Norma IATI para ajustarse mejor a los requisitos de la comunidad humanitaria. Aun así, los signatarios del *Grand Bargain* están trabajando de manera conjunta con socios externos para superar esos obstáculos y construir la base de datos necesaria para garantizar una respuesta responsable y apropiada a las crisis futuras.

Con una coordinación apropiada y el suficiente compromiso, estas iniciativas tienen el potencial de garantizar la mejora de los datos y la información para una mejor respuesta a las crisis. Una mejor comprensión de quién necesita ayuda, dónde y qué recursos están disponibles, significa que los recursos pueden ser dirigidos de una manera más eficiente.

La actuación basada en programas de transferencia de efectivo tiene gran potencial

Mejorar la manera en que se gastan los fondos fue el objetivo principal del *Grand Bargain*. Mientras que los firmantes de *Grand Bargain* continúan trabajando para determinar la línea de partida y cómo medir el progreso, y mientras se siguen negociando los aspectos concretos de los compromisos, los firmantes y no firmantes deben ser conscientes del variado panorama de mecanismos de financiación que surgen en contextos de crisis.

18 Ver nota 1.

19 Ver: *Development Initiatives, 2017. Implementing and monitoring the Grand Bargain commitment on transparency: baseline report:* http://devinit.org/post/baseline-report-implementing-and-monitoring-the-grand-bargain-commitment-on-transparency

FOTO:

Cerca de un millar de personas murieron en el desastre provocado por el huracán Matthew en el sur de Haití en 2016. En la foto, casas destruidas en Port-à-Piment.

© JOFFREY MONNIER/MSF





CAPÍTULO



EL IMPACTO DE LA "CRISIS DE REFUGIADOS" EN LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Elaborado por

Alfredo Langa Herrero, investigador del IECAH y **Francisco Rey Marcos**, Codirector del IECAH

FOTO:

Waqar Ahmand se lava como puede al aire libre. En abril de 2017, 2.000 personas como él, procedentes sobre todo de Afganistán, Pakistán, Irak y Siria, vivían en almacenes abandonados del centro de Belgrado (Serbia).

© PAUL HANSEN/DAGENS NYHETER

1 INTRODUCCIÓN

Desde la creación de ECHO (actualmente Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea) en el año 1992, y la posterior aprobación del Reglamento de Ayuda Humanitaria en el año 1996, este organismo y el trabajo humanitario de la Unión Europea (UE) se ha ido convirtiendo en una referencia fundamental en el sector humanitario internacional. La UE es uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria del planeta, con más de 2.380 millones de euros gastados en 2016 y con una evolución creciente en los últimos años, como muestra la siguiente figura.

Ver figura 1

La UE cuenta, por tanto, desde hace tiempo con una importante capacidad para hacer frente a las crisis humanitarias provocadas por desastres naturales o por conflictos armados que se producen fuera de su territorio. **La respuesta de la UE a la llamada crisis de refugiados en Europa a partir del año 2015 ha puesto en tensión muchos de los compromisos asumidos en materia de derecho internacional y políticas de asilo que han supuesto una verdadera crisis para la UE**[1]. Y aunque algo más tarde, el rol que ECHO ha comenzado a jugar en esta actuación está planteando cambios al trabajo clásico de ECHO y suscita algunos dilemas y retos para el futuro. Este artículo pretende analizar algunas variables en la evolución de ECHO, reflexionando sobre los riesgos que está planteando la respuesta a la masiva llegada de personas refugiadas a países de la UE. Presenta el escenario y expone la respuesta humanitaria de la UE ante dicha crisis. Para ello, comienza describiendo cada uno de los campos de trabajo tradicionales de ECHO a partir de 2001: la acción humanitaria y la protección civil.

2 ECHO. UNA EVOLUCIÓN COMPLEJA

En el trabajo habitual de la UE en ayuda humanitaria desde 1992, corresponde a ECHO la organización de las operaciones de ayuda humanitaria de la UE que se ejecuta a través de organizaciones socias, como ONG u organizaciones de carácter multilateral, pero no de manera directa.

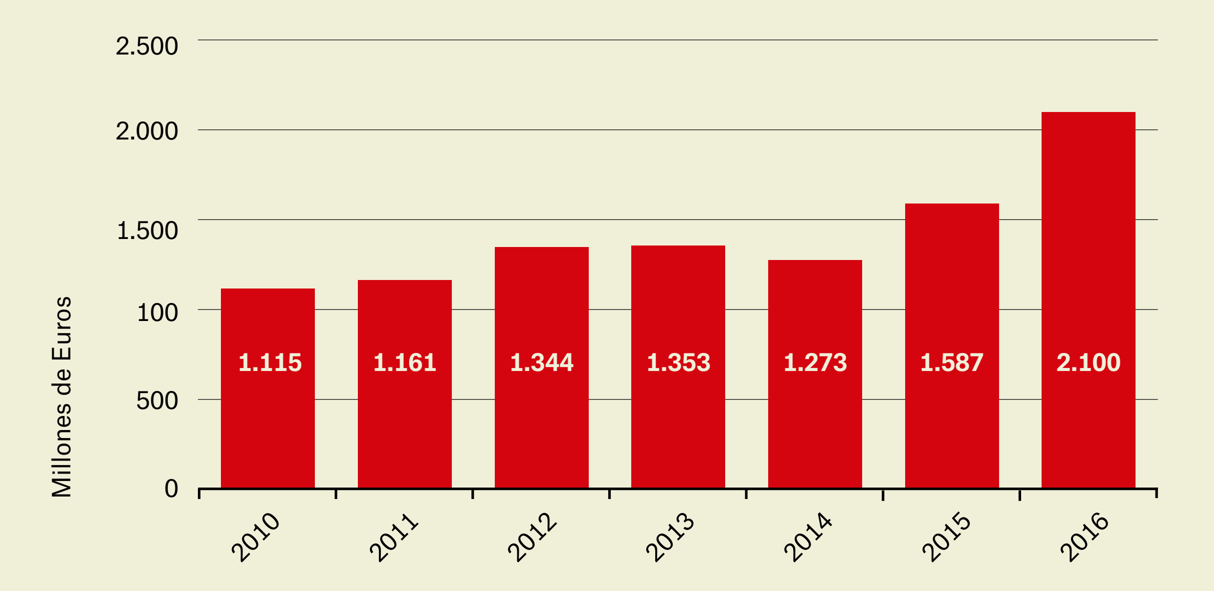
En 2001 la UE lanzó el denominado Mecanismo de Protección Civil de cara a facilitar la colaboración y coordinación de las diversas agencias de protección civil de los Estados miembros ante desastres producidos, fundamentalmente, en el seno del territorio comunitario. Posteriormente, en 2010 se produjo la fusión entre ECHO y el Mecanismo de Protección Civil de la UE que propició la creación de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO),

1 En el informe La acción humanitaria en 2015-2016: un modelo en crisis, analizamos en profundidad este tema. http://iecah.org/index.php/informes/3146-informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2015-2016-un-modelo-en-crisis

f1

Financiación total de ECHO

Fuente: ECHO.



cuyo objetivo esencial consiste en proteger la vida, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales y crisis de origen humano. A partir de entonces, la DG ECHO (ECHO en la denominación habitual) pasa a contar con dos campos esenciales de actuación, con lógicas de intervención y organización diferenciadas. Por un lado, ECHO constituye un donante que financia actividades de acción humanitaria que son ejecutadas por organizaciones socias fuera del territorio de la UE. Y por otro lado, ECHO trabaja en el campo de la protección civil asumiendo un papel de coordinación y apoyo a las agencias de los Estados miembros que trabajan dentro del territorio comunitario, principalmente. Esta fusión en un mismo organismo de dos acciones tan distintas nunca se ha producido totalmente y las lógicas de acción de ambos componentes han seguido siendo bastante diferentes.

Por otro lado, los actores involucrados en la actividad de ECHO incluyen tanto a las organizaciones que ejecutan la ayuda humanitaria que financia ECHO, como a los Estados miembros de la UE y otros donantes, a la opinión pública de la UE, así como a la población afectada y beneficiada con la ayuda humanitaria. Este último actor constituye el principal grupo receptor de la ayuda financiada por ECHO, cuyas políticas se centran en aliviar el sufrimiento y satisfacer la necesidades de la población afectada por una crisis, pero que cuenta con diferentes mecanismos de actuación si dicha población pertenece a un Estado miembro o se asienta fuera de la UE. Para la población de la UE son las autoridades de protección civil del Estado miembro las que se encargan de asistir a las víctimas de una catástrofe. En el caso de que las personas afectadas se hallen en territorios no comunitarios, le corresponde a ECHO actuar a través de terceros, como se ha mencionado. Sin embargo, tras el estallido de la denominada "crisis de los refugiados" en el seno de la UE esta división de tareas se ha puesto en entredicho y los instrumentos de actuación han sido cuestionados.

Con la "crisis de refugiados" la división de tareas en la UE y el papel de ECHO se han puesto en entredicho

3
ECHO Y LA ACCIÓN HUMANITARIA

Tras el Reglamento de ayuda humanitaria de 1996, ECHO fundamenta su actuación en el artículo 214 del **Tratado de Lisboa** que incorpora, por vez primera en los tratados, la ayuda humanitaria, y en el **Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria aprobado en 2008**, el cual especifica que "el objetivo de la ayuda humanitaria de la UE es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana donde quiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo"[2]. Además, la acción humanitaria de la UE se alinea con los principios humanitarios y los marcos legales del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y otros instrumentos jurídicos como el derecho de los refugiados, de manera que **los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia**

2 Es importante destacar que el Consenso compromete tanto a la Comisión Europea como a los Estados Miembros.

deben regir las actuaciones de los socios de ECHO. En este sentido, el enfoque de trabajo que sigue ECHO, es el denominado enfoque basado en necesidades, además de los principios humanitarios, pero sin tener en cuenta el enfoque de derechos, al menos formalmente por el momento. Lo que no obsta a que ECHO financie acciones de protección.

Como donante, ECHO tiene varios roles. Toma decisiones de financiación anuales y decisiones *ad hoc* que, por situaciones de emergencia, deban considerarse. Además, desarrolla las directrices políticas para la ejecución de actividades en el terreno y apoya las políticas globales y de mejora de la capacidad de respuesta frente a las crisis humanitarias.

Respecto a las capacidades de ECHO en la acción humanitaria, a principios de 2016, contaba con una significativa presencia en el exterior, a través de una red de 48 oficinas repartidas por todo el planeta. Estas oficinas no solo supervisan los proyectos de las organizaciones socias registradas y acreditadas, sino que llevan a cabo una labor de asistencia técnica a los mismos, en diversos sectores como la reducción del riesgo de desastres, la salud, el agua y saneamiento, o la respuesta en emergencias. Tal y como muestra la siguiente tabla, del total de oficinas, 12 corresponden a las denominadas Oficina Regionales y las restantes son oficinas convencionales. Las primeras llevan a cabo una labor de coordinación regional, mientras que el resto se limita a trabajar en su territorio nacional o local.

ECHO cuenta con una significativa presencia en el exterior

Ver figura 2

Este despliegue exterior refleja las prioridades territoriales de ECHO, que como muestra la figura 2 han sido protagonizadas por África. No obstante, en los últimos años, y sobre todo en 2016, la crisis en Libia y Siria, así como el apoyo a Turquía y Grecia en la asistencia a las personas refugiadas, casi ha equiparado la financiación al continente africano con la financiación a los países mediterráneos. Por el contrario, la financiación a los países de Asia-Pacífico y América Latina ha disminuido considerablemente, pasando de un 25% y un 14%, en 2010, a un 7% y un 3% en 2016, respectivamente. En dicho año la República Democrática del Congo, Irak, Líbano, Sudán del Sur y Siria fueron los principales países financiados con la ayuda de ECHO, recibiendo en torno al 32% del total de la ayuda de ECHO de 2014-2016[3].

Ver figura 3

Respecto a los socios de ECHO, en 2015 un 39% de la financiación se destinó a alguna de las agencias de Nacionales Unidas, un 49% a ONG y un 13% a organizaciones internacionales tales como el Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR y CICR) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como se ve en la siguiente figura.

Ver figura 4

3 Todos los datos de financiación de ECHO se han obtenido de fuentes oficiales en http://ec.europa.eu/echo/

Fuente: ECHO.



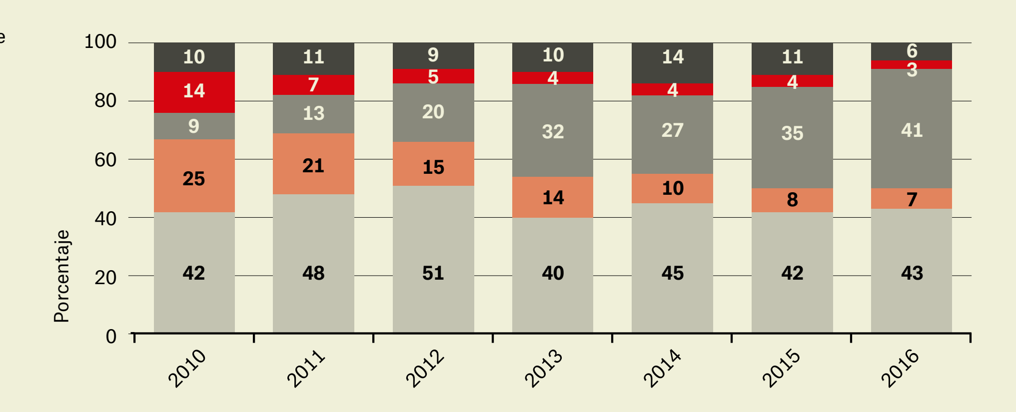
Distribución de las oficinas de ECHO en el exterior en 2016

Región	Oficina Regional de Apoyo	Oficinas convencionales
Cuerno de África, África Central y del Sur	Kenia, República Democrática del Congo	República Centroafricana, Etiopía, Burundi, Sudán (Jartum y Nyala), Sudán el Sur (Yuba), República Democrática del Congo (Kinshasa, Goma y Bukavu) y Zimbabue
África del Oeste	Senegal, Camerún	Burkina Faso, Níger, Chad, Liberia, Costa de Marfil y Mali
Sudeste Asiático	Tailandia	Filipinas
Sur de Asia	India, Pakistán	Bangladesh, Sri Lanka, Nepal y Afganistán
América Latina, Caribe y Pacífico	Colombia, Nicaragua	Ecuador y República Dominicana
Mediterráneo, Oriente Medio, Europa y Cáucaso	Jordania, Egipto, Kazajistán	Argelia (Tinduf), Palestina (Gaza), Yemen, Líbano, Mauritania, Turquía (Gaziantep) y Georgia

Fuente: ECHO.

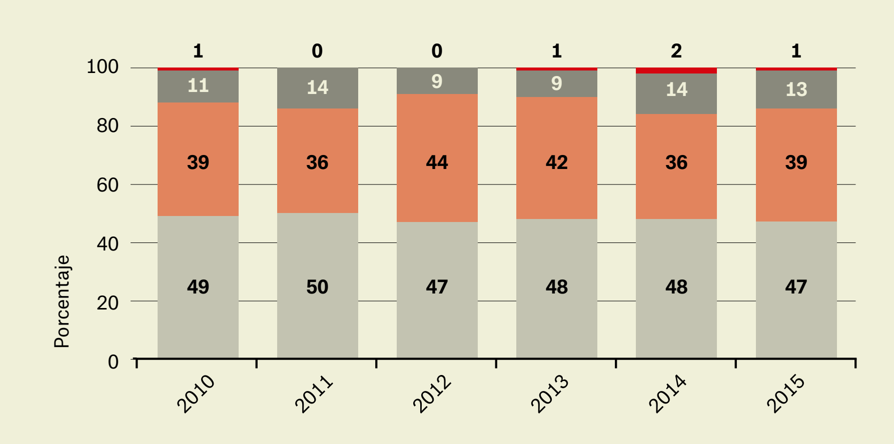


Distribución del presupuesto anual de ECHO por región



Fuente: ECHO.

Tipos de socios de ECHO



Por último, la distribución sectorial de la financiación de ECHO en 2016 muestra un crecimiento muy importante de las actividades multisectoriales, con el 35% y una disminución de los proyectos de salud, seguridad alimentaria y agua y saneamiento, que constituyen el 19%, 12% y el 6%, respectivamente. ECHO también financia actuaciones de reducción de riesgo de desastres, fomento de la resiliencia… y durante muchos años los proyectos de DIPECHO (mecanismo específico de financiación de acciones de preparación ante desastres) han sido una seña de identidad de ECHO en muchos países.

Ver figura 5

4
ECHO Y LA PROTECCIÓN CIVIL

Protección civil es la segunda vertiente del trabajo de ECHO para paliar los efectos de los desastres en territorio UE

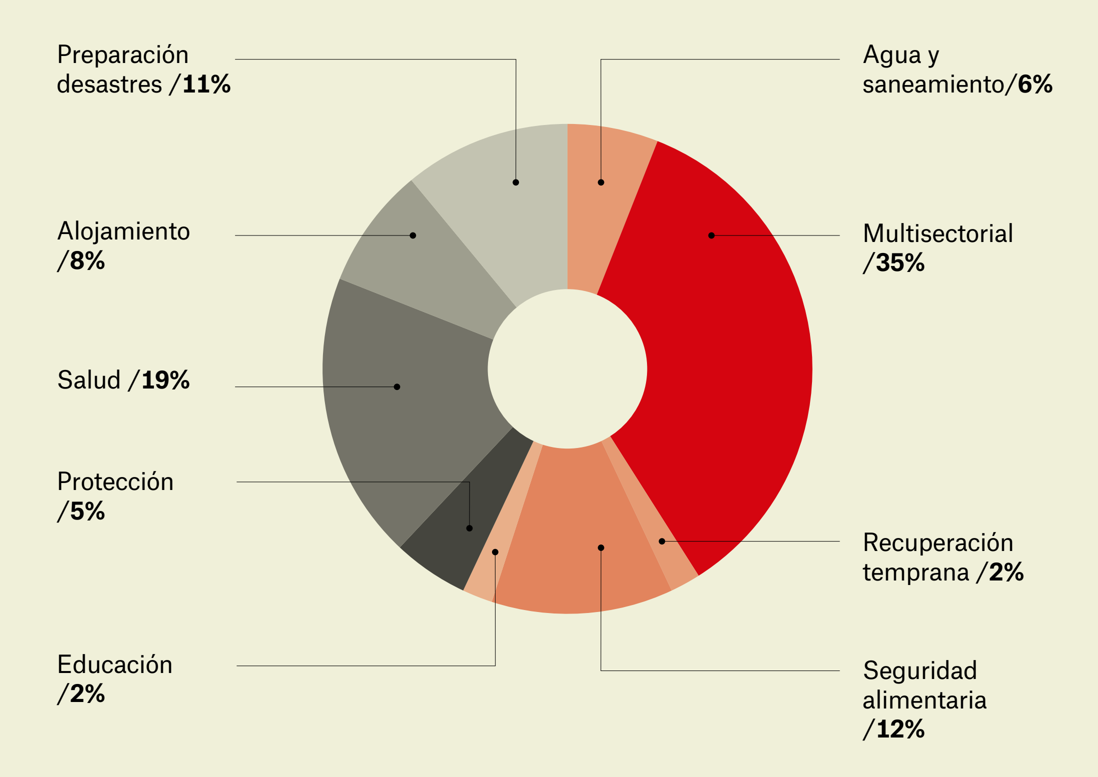
La protección civil constituye, desde 2010, la segunda vertiente del trabajo de ECHO que se destina a paliar los efectos de un desastre dentro del territorio de la UE, pero la ayuda debe ser solicitada por los Estados miembros afectados y las operaciones se llevan a cabo en sintonía con los principios humanitarios.
En comparación con la ayuda humanitaria, constituye una pequeña porción del presupuesto de ECHO, ya que según el plan de trabajo 2014-2020 ECHO prevé destinar unos 368,4 millones de euros a protección civil, lo que significa un 5% del total.
Sin embargo, a pesar del bajo presupuesto, las actividades de protección civil no son menos importantes que las de ayuda humanitaria en el exterior, ya que el papel de ECHO es el de coordinar y facilitar la colaboración de las autoridades de protección Civil de los Estados miembros de la UE y otros países participantes (Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia, Macedonia y Turquía).

ECHO como coordinador de actividades de protección civil cuenta con dos importantes mecanismos: la Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias y el Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE). La Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias constituye una fuente de recursos voluntarios que incluyen al denominado Cuerpo Médico Europeo (European Medical Corps) y permiten una rápida respuesta ante las crisis humanitarias. El CECRE, por su parte, es el núcleo operativo del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU) que monitoriza la información a tiempo real, facilita el intercambio de información, apoya el análisis de riesgo y la alerta temprana y organiza simulaciones y formación.
Además de estos instrumentos, la UE cuenta con los siguientes fondos para apoyar actividades de protección civil en el seno de la UE: el Fondo de Solidaridad de la UE (FSUE), el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), el Fondo de Seguridad Interior (FSI) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

f5

Distribución del presupuesto anual de ECHO por sector en 2016

Fuente: ECHO y GPPi.



5
EL ESTALLIDO DE LA DENOMINADA CRISIS DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA

Según datos de ACNUR, actualmente casi 67 millones de personas han sido obligadas a dejar sus lugares de origen, de los cuales más de 22 millones se consideran refugiadas y más de 40 millones desplazadas internas. De las cifras se deduce que **el incremento del número de personas desplazadas de sus hogares ha sido importante en los últimos años**, si tenemos en cuenta que el número de personas desplazadas internas y refugiadas pasó de 42 millones, en 2012, a los 67 millones referidos.

En este contexto, entre 2015 y 2016 más de un 1.100.000 de personas refugiadas y solicitantes de asilo llegaron a las costas europeas provocando la denominada crisis de los refugiados en el seno de la UE. En dicho periodo, sólo a las costas de Grecia arribaron más de 340.000 personas en el verano de 2015, durante el cual casi medio millón trató de cruzar el Mediterráneo para alcanzar costas europeas.

Los mecanismos existentes en materia de protección civil no son suficientes, apropiados ni efectivos

Como se ha mencionado, la ayuda humanitaria de ECHO se planteó para países al margen de la UE, sin embargo **la aprobación, a propuesta del Consejo Europeo del Reglamento 2016/369 relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión de marzo de 2016, hizo posible la ejecución de la acción humanitaria en territorio comunitario, tal y como la desarrolla ECHO en el exterior.** Esta decisión del Consejo cristalizó como reacción ante la crisis de los refugiados, ya que se evidenció que los mecanismos existentes para llevar a cabo las actividades de protección civil (el MPCU, el FSUE, el FAMI, el FSI y el FEAD) no eran suficientes, apropiados y efectivos para hacer frente a dicha crisis, tal y como expresaba el propio Reglamento: "Aunque la Unión ya puede conceder ayudas macrofinancieras a los Estados miembros y expresar la solidaridad europea a las regiones siniestradas a través del FSUE (...), actualmente no existe ningún instrumento adecuado a escala de la Unión para hacer frente, de forma independiente y suficientemente predecible, a las necesidades humanitarias de la población afectada por una catástrofe en la Unión, como alimentos, asistencia sanitaria urgente, alojamiento, agua, saneamiento e higiene, protección y educación".

Más aún, los problemas provocados por la ineficiencia de los mecanismos de comunicación y coordinación entre los Estados miembros y sus autoridades de protección civil se hicieron patentes, tal y como revelan varias comunicaciones de la Comisión Europea. En este sentido, las conclusiones del Consejo Europeo del 18 y 19 de febrero de 2016 se expresan de la siguiente forma: "**el Consejo Europeo considera necesario establecer ahora la capacidad necesaria para que la UE proporcione ayuda humanitaria de manera interna, en cooperación con organizaciones como el ACNUR, para apoyar a los países que se enfrentan a la llegada de un elevado número de refugiados y migrantes**, basándose en la experiencia de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE".

No obstante, dicha conclusión contradice el texto del artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) que especifica: "Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones". Por tanto, el escenario de crisis ha evidenciado la contradicción entre el marco jurídico de actuación de la ayuda humanitaria de la UE y la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad de respuesta a las crisis humanitarias en el seno de la UE, que parecían algo del pasado o de otros territorios, pero que no se esperaba ocurriera en territorio comunitario.

Existen contradicciones entre el marco jurídico de actuación de la AH de la UE y su capacidad de respuesta en el seno de la UE

6
LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS: EL COMPONENTE HUMANITARIO

La voluntad de la UE de **contener el flujo de personas refugiadas y solicitantes de asilo**, hicieron que en un primer momento se planteara un acuerdo con Turquía, como país vecino y receptor de personas desplazadas, que pudiese contener la entrada de personas a la UE. La cumbre UE-Turquía del 29 de noviembre de 2015 significó un paso en este sentido y reactivó el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía, desde dos vías de trabajo: apoyando a las personas refugiadas sirias y a las comunidades turcas de acogida y reforzando la cooperación para evitar y contener la emigración ilegal. Además, los acuerdos de la Cumbre comprometían a Turquía a proteger y asistir a las personas refugiadas, incluyendo servicios de salud y educación, así como a permitirles trabajar. Para ello, la Comisión Europea lanzó el **Mecanismo para los Refugiados en Turquía**, de cara a coordinar los recursos de la UE y las contribuciones adicionales de los Estados miembros que cuenta con 3.000 millones de euros para el periodo 2016-2017, de los cuales 2.000 provienen de aportaciones de los Estados miembros y 1.000 del presupuesto de la UE. En mayo de 2016 la Comisión Europea decide que dicho mecanismo se enfoque en las siguientes prioridades: la asistencia humanitaria, la gestión migratoria, la educación, la salud, la infraestructura municipal y el apoyo a iniciativas socioeconómicas.

El Mecanismo para Turquía y el IPAU han disminuido fondos destinados a otras zonas

Aparte de la iniciativa en Turquía, la UE tenía la necesidad en 2016 de dar una respuesta a la crisis de los refugiados que llegaban a la costa mediterránea, y a Grecia, sobre todo. Dicha respuesta cristalizó en el lanzamiento del denominado **Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente en la Unión (IPAU)**, mediante el mencionado **Reglamento 2016/369 relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión de marzo de 2016**. Este instrumento ha sido la respuesta de la Comisión Europea a las sugerencias del Consejo y diversas organizaciones europeas e internacionales ante la necesidad de reforzar la capacidad de asistencia a las personas refugiadas y solicitantes de asilo y sus objetivos se han definido claramente en la Comunicación que acompaña a dicho reglamento: "El **objetivo** específico del Reglamento propuesto es establecer medidas que permitan a la Unión proporcionar asistencia financiera urgente destinada a operaciones de socorro humanitario imprescindibles para salvar vidas que deban desarrollarse con urgencia dentro de la UE. En este marco, la Unión podrá también proporcionar asistencia financiera para sufragar las operaciones de respuesta de emergencia directamente relacionadas con la crisis migratoria y de los refugiados que existe actualmente. Esto incluirá todo tipo de operaciones de asistencia, socorro y protección estinadas a salvar vidas, mitigar el sufrimiento y proteger la dignidad humana. Estas operaciones abarcarían, por ejemplo, el suministro de artículos básicos de socorro, la prestación de servicios de salud, educación y protección, el suministro de material de refugio y de los servicios conexos, el abastecimiento de agua y saneamiento u otros tipos de ayuda de carácter urgente".

En términos presupuestarios las dos iniciativas mencionadas, el Mecanismo para Turquía y el IPAU, han supuesto un aumento considerable de los fondos europeos de ayuda humanitaria total, como muestra la figura 5, aunque la tendencia descendente de la ayuda humanitaria exterior ha continuado desde 2014.

Ver figura 6

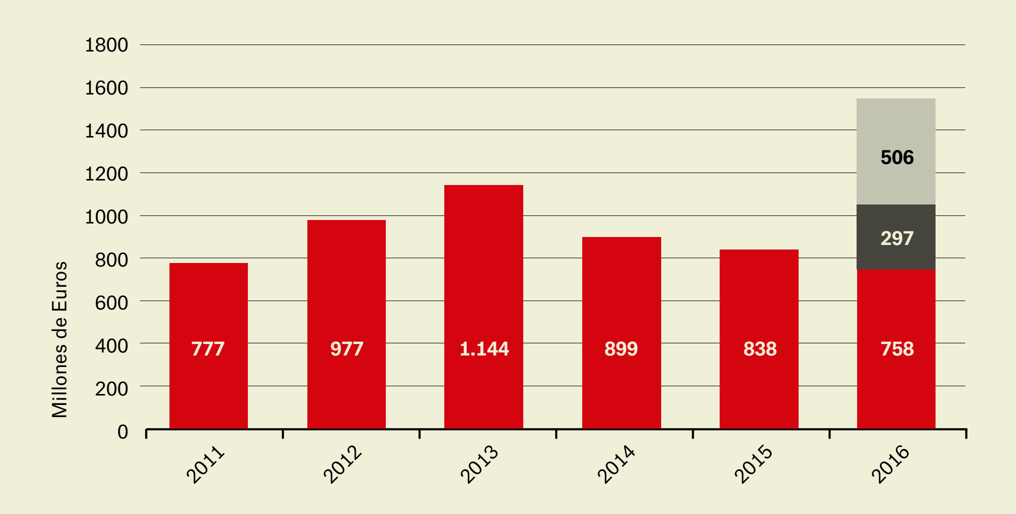
En lo que respecta al **IPAU**, el informe de seguimiento de 2016, refiere que **la totalidad de la financiación del instrumento se destinó a territorio griego**, porque es éste el único Estado miembro que ha cumplido las dos condiciones de elegibilidad del Reglamento 369 de 2016. Por un lado, que la catástrofe o el desastre tenga un carácter excepcional, en cuanto a su proporción y sus efectos, y que conlleve consecuencias humanitarias graves de amplio alcance en uno o varios Estados miembros. Por otro lado, el reglamento plantea que los instrumentos existentes en la UE o por parte de los Estados miembros no sean suficientes para hacer frente a la catástrofe. En cualquier caso, en 2016 sólo en suelo griego se han implementado proyectos financiados por el IPAU, en el marco de los 14 contratos firmados con diferentes organizaciones humanitarias socias, como muestra la figura 7.

Ver figura 7





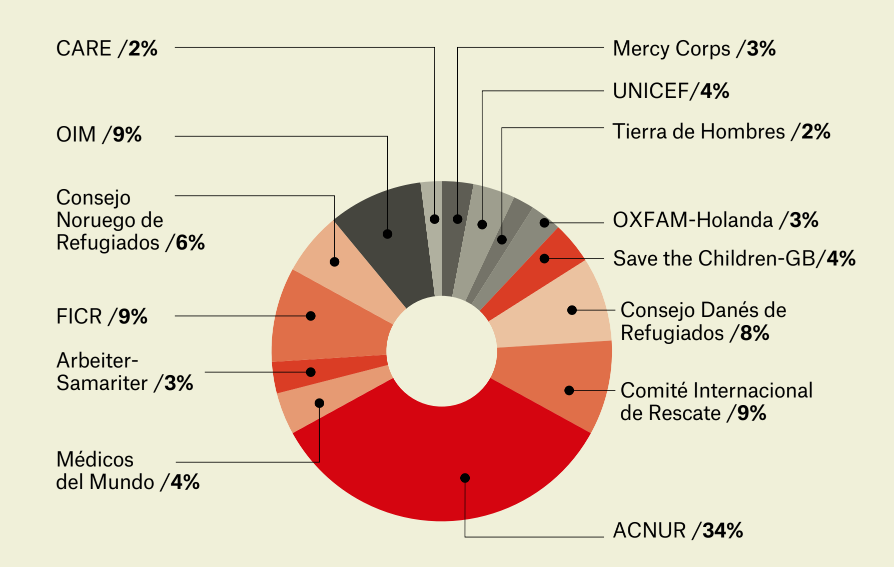
Presupuesto de ayuda humanitaria de ECHO de 2011-16



Fuente: ECHO y elaboración propia.

f7

Distribución de los socios de ECHO financiados por el IPAU en 2016



En 2016 el IPAU gastó 191.920 millones de euros para acciones en Grecia

Dichos contratos se han traducido en iniciativas destinadas a algunos de los siguientes sectores:

— Suministro de alojamiento y cobijo a unas 35.000 personas, con la financiación de actuaciones a ACNUR, la OIM, el Comité Internacional de Rescate, la FICR, Arbeiter-Samariter-Bund, el Consejo Danés de Refugiados, el Consejo Noruego de Refugiados y OXFAM, por un total de 80 millones de euros. Ello ha incluido el suministro de agua y saneamiento, calefacción y electricidad.
— Actividades de acondicionamiento invernal de edificios, con unos 32 millones de euros destinados principalmente a ACNUR y, en menor medida, a FICR, Arbeiter-Samariter-Bund y la OIM.
— Asistencia en efectivo, por un total de 28,7 millones de euros y a través de tarjetas prepago que hasta febrero de 2017 habían recibido unas 35.000 personas.
— Actividades de protección por valor de unos 33 millones de euros que se repartieron entre casi todas las organizaciones socias, teniendo como prioridad a menores no acompañados/as e infancia, en general. También se llevaron a cabo actividades de asistencia psicosocial y búsqueda de familiares.
— Educación a través del apoyo a la OIM para la financiación de transporte y material escolar, en colaboración con el Ministerio de Educación de Grecia. Además, se destinaron 7,7 millones de euros para la educación no formal de más de 9.000 niños y niñas en los centros de personas refugiadas.
— Servicios de salud a más de 38.000 personas a través de la FICR, Arbeiter-Samariter-Bund y Médicos del Mundo por unos 15 millones de euros.
— Ayuda alimentaria y ayuda de emergencia, con unos 24,8 millones de euros destinados a ACNUR y al resto de organizaciones socias, en menor medida.

7
CONCLUSIONES

La llamada crisis de refugiados en Europa ha tenido efectos devastadores en muchas políticas europeas. Además, **el papel de la UE en la atención y acogida a personas refugiadas y solicitantes de asilo es manifiestamente criticable**, no alcanzándose en casi ningún país las exiguas cuotas pactadas en diversos Consejos Europeos, e incumpliéndose los instrumentos de protección internacional firmados por los Estados miembros. De esta manera, los pilares éticos, morales y jurídicos que han sustentado la UE desde su origen se han quebrado y con ello, parte de la credibilidad de la propia Unión en una materia en la que se situaba a la vanguardia mundial: la acción humanitaria.

Dicha acción humanitaria y el trabajo de ECHO, que había conseguido durante toda su historia mantener un nivel de independencia importante, al margen de otras políticas europeas en materia de seguridad o de la propia PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), se ha visto afectada por esta crisis. Y esto ha puesto en cuestión, igualmente, las bases que la sustentaban, **erosionando la imagen y la eficacia de la acción humanitaria de la Comisión Europea** en un terreno inédito, el territorio de la propia UE.

La miopía política de los estados miembros de la UE ha impedido una respuesta coherente

La falta de coordinación de las diversas autoridades de protección civil de los Estados miembros, así como la ausencia de un organismo europeo que las supervise y organice, para actuar en territorio comunitario ha puesto de manifiesto la falta de voluntad de dichos Estados para llevar a cabo actividades de acción humanitaria en territorio comunitario, tal y como se llevan a cabo fuera. **La UE ha predicado en el exterior en materia humanitaria lo que no ha sido capaz de ejecutar dentro de su propio territorio, no sólo debido a la incapacidad de ECHO, sino por el egoísmo y la miopía política de los miembros de la UE ante una crisis humanitaria a sus puertas**.



CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2016-2017 ¿COMIENZA LA RECUPERACIÓN?

Elaborado por

Francisco Rey Marcos, Codirector del IECAH y **Alicia Pérez Daza**, investigadora del IECAH.

FOTO:

El doctor Abu Wasim observa la destrucción sufrida por su hospital tras un bombardeo. En octubre de 2016, cuando fue tomada esta foto, era uno de los siete cirujanos que quedaban en el este de Alepo.

1 INTRODUCCIÓN

Tras un año de bastante parálisis política en general y en materia de cooperación y acción humanitaria en particular como fue el 2016, en el año 2017 parece haberse iniciado un **incipiente proceso de recuperación** de estas dos políticas. Además del incremento presupuestario que analizaremos en detalle, el proceso de preparación y discusión del V Plan Director 2017-2020 y la puesta en marcha por algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de procesos similares de planificación estratégica, unido al activismo y la consecución de financiación internacional por parte de algunas ONG humanitarias, entre otras variables, son pequeñas señales de movimiento en un sector que como hemos analizado en informes anteriores ha sido fuertemente afectado por los recortes.

El Estado español participó en la **Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul** de 2016 pero al estar el gobierno en ese periodo en funciones, no se adhirió a los principales compromisos emanados de la misma y lo hizo posteriormente. Lo más relevante, en este sentido, ha sido la **firma del *Grand Bargain* y la elaboración de un documento de compromisos**, elaborado ya en 2017 que refleja un cierto **compromiso del gobierno español de insertarse en las tendencias internacionales del ámbito humanitario.**

Desde la perspectiva presupuestaria lo más destacable es el inicio, esperamos, de una **recuperación de las cifras pasando de los 46,5 millones de euros en el año 2015 a 54,2 millones de euros en 2016.** A pesar de este incremento, dado que la AOD en conjunto ha aumentado sustancialmente, el peso de la AH respecto a la AOD se sitúa en el 1,33%, cifra muy alejada de los países miembros del CAD, en los que la media es de entre el 7% y el 10% del total de AOD.

Como en años anteriores, la **crisis de Siria con sus efectos en Irak y países de acogida** continuó siendo el mayor reto al que la acción humanitaria española hizo frente, ante la pasividad política internacional de avanzar en una solución al conflicto. Las **crisis del Sahel o Palestina**, así como la situación de los **campamentos de refugiados saharauis** continuaron siendo una prioridad dentro de la acción humanitaria española. Alguna atención ha merecido el **proceso de paz en Colombia** y sus, todavía graves, consecuencias humanitarias. Además en el año 2016 algunos desastres como el **terremoto de Ecuador**, los **fenómenos de El Niño o La Niña** en diversos países, o los efectos del **Huracán Mathew** en Haití focalizaron la atención de algunos actores de la acción humanitaria española.

2
PANORAMA DE LA AH ESPAÑOLA EN 2016-2017

2.1 Resultados del "Examen de pares del CAD"[1].

El año 2016 se publicó el **informe del CAD de la OCDE "Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares"** sobre España que como es habitual incorpora en el Capítulo 7 la ayuda humanitaria. Desde hace una década el CAD ha incorporado las cuestiones humanitarias en este tipo de exámenes, aunque su inclusión al final del informe y la limitada vinculación con el resto de epígrafes sigue dejando la impresión de que es algo añadido, no siempre coherente con el resto del informe. El Indicador que usa el CAD para este examen es "El país miembro contribuye a minimizar el impacto de los shocks y las crisis, y salva vidas, alivia el sufrimiento y mantiene la dignidad humana en situaciones de crisis y desastre". Para ello, se analizan, fundamentalmente, aspectos organizativos y presupuestarios.

El CAD valora positivamente la concentración sectorial y geográfica de la AH española

El informe, entre sus hallazgos, comienza remarcando que "El presupuesto para ayuda humanitaria de España ha sufrido bruscas e importantes reducciones durante los últimos cuatro años, que han forzado una reducción del ámbito de actuación de su programa. Como resultado, ha sido necesario revisar minuciosamente dónde España podía aportar un mayor valor añadido con sus limitados fondos humanitarios. Se han priorizado cuatro sectores clave y nueve crisis crónicas (anteriormente eran 44)." El CAD valora positivamente esta concentración y revisión estratégica, así como el hecho de que los socios lo hayan asumido. En materia presupuestaria el CAD expresa que "Por otra parte, **el presupuesto para ayuda humanitaria es innecesariamente bajo** (un 4% de la AOD), especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a las respuestas humanitarias. España podría asignar más fondos a la ayuda humanitaria por ser un área clave."

Se valoran muy positivamente los esfuerzos en el ámbito de la **diplomacia humanitaria** y de la mejora de la comunicación con el resto de actores. Sin embargo, siguen apareciendo como puntos débiles de la **ayuda humanitaria española el fuerte carácter marcado** (*earmarked*) **de las actuaciones y los aspectos administrativos** que ya son recurrentes "Un reto importante, que también identificó el examen de pares de 2011, sigue siendo la **excesiva carga administrativa para las ONG** con las que trabaja España, que limita su capacidad para llevar a cabo una asistencia de calidad. España es consciente de ello." De ahí que la principal recomendación del informe sea "Para asegurar que todos los socios sean capaces de responder a tiempo y se focalicen en resultados de calidad, **España necesita simplificar los procedimientos de concesión de subvenciones a ONG humanitarias.** Al igual que se ha recomendado para las ONG de desarrollo, España debería revisar los requisitos de justificación en este caso."

---

1 OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares: España 2016 http://dx.doi.org/10.1787/9789264260139-es

La puesta en marcha por el estado español de las recomendaciones del CAD y de los compromisos del *Grand Bargain* va a obligar a importantes modificaciones administrativas en los mecanismos de gestión de nuestra cooperación. También en el nivel descentralizado donde, lamentablemente, las propuestas del *Grand Bargain* son todavía poco conocidas.

2.2 La acción humanitaria en el debate sobre el V Plan Director de la Cooperación Española

El proceso de elaboración del V Plan Director (VPD) hizo que un grupo de ONG humanitarias y el IECAH elaboraran un conjunto de **propuestas para mejorar la inserción de las cuestiones humanitarias en el VPD**. Coincidió esta labor de incidencia con la de conseguir un aumento de las partidas de ayuda humanitaria en los Presupuestos Generales del Estado a través de una **Proposición no de Ley** (PNL) apoyada por diversos partidos. Las propuestas para el VPD van en la línea de reconocimiento de la especificidad de la AH dentro del resto de políticas de desarrollo, avanzando en el cumplimiento de los compromisos internacionales (entre otros el *Grand Bargain*) así como, adecuar los mecanismos de gestión administrativa de la AH a estas exigencias. Algunas de estas propuestas, que en muchos casos tratan de concretar cuestiones incluidas en el Examen del CAD, son:

Las propuestas para el VPD van en la línea de reconocimiento de la especificidad de lo humanitario

1 **Dotación de un presupuesto suficiente** para hacer de esta una política efectiva y participar de forma relevante en el esfuerzo global.
— Atribución del 10% de AOD para acción humanitaria desde 2018.
— Atribución estimada en 300-400 millones de euros en 2020 (10% del 0'4% PIB).

2 **Actualización de los instrumentos de atribución de recursos y rendición de cuentas** en línea con el compromiso del Grand Bargain.
— Regulación del uso objetivo pero ágil y flexible de la Ley de subvenciones de Estado.
— Incremento de la canalización de recursos en base a convenios de emergencia y plurianuales.
— Armonización de mecanismo de rendición de cuentas en base a resultados inspirado en mejores prácticas (en ámbitos nacional y autonómico).

3 **Apoyo de la política humanitaria con la puesta en marcha de la diplomacia humanitaria como herramienta para promover el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH)** en las crisis en cuya respuesta participe España.
— Creación de un foro en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) con participación sistemática por parte de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) donde se traten las crisis con impacto humanitario.
— Definición de una línea de trabajo/posicionamiento del MAEC alineada con el cumplimiento del DIH.
— Creación de una Unidad de Crisis Internacionales con objeto de su prevención/mitigación con la participación de varios ministerios concernidos bajo la coordinación de la Presidencia de Gobierno en el que se integre la dimensión humanitaria y que dote de coherencia a la intervención de España en las crisis estratégicas en las que se involucre.

Lamentablemente, el **proceso de elaboración del VPD se está demorando** y poco se conoce, cuando cerramos este informe, sobre la inclusión de estas propuestas en el mismo. Es destacable también, desde una perspectiva crítica, el **escaso interés y desconocimiento del Consejo de Cooperación por las cuestiones humanitarias.** En el Documento consensuado por los actores sociales del Consejo en la reunión de la Comisión de Seguimiento del día 21 de junio de 2017, se hace una referencia a la acción humanitaria como la política más recortada dentro de la AOD... y nada más. Este desinterés y falta de comprensión de las tendencias internacionales en materia humanitaria por parte de este organismo es, sin duda, decepcionante para los actores humanitarios.

Respecto a la PNL sobre un crecimiento presupuestario en el año 2018, también está parada debido a la falta de acuerdo en torno a los Presupuestos Generales del Estado 2018 como consecuencia de la situación política general.

2.3 Qué nos dicen las cifras[2]

Un total de 1.958,8 millones de euros imputados como AOD corresponden a ayuda "inflada"

Tras el incremento del 14,7%, experimentado por la AOD española neta en el año 2015, en 2016 ésta ha vuelto a aumentar pasando de 1.626,72 millones de euros a 4.075,07 millones de euros (subida del 151% respecto a 2015). Este importante incremento supone que el peso de la AOD respecto a la Renta Nacional Bruta en el año 2016 fue del 0,36% (los años precedentes se había observado un estancamiento de la misma en torno al 0,13%).

Ver figura 1

Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo del importante crecimiento que se ha producido en 2016, creemos fundamental dedicar un espacio a analizar este inesperado incremento. Analizando mediante que vías se ha producido dicho crecimiento, observamos que 1.958,8 millones de euros se han derivado de **operaciones de conversión, restructuración y cancelación de deuda**: 1.910 millones de euros relacionados con Cuba, 3,8 millones de euros con República Democrática del Congo, 37,3 millones de euros con Costa de Marfil, 5,4 millones de euros Guinea Conakry) y 2,2 millones de euros con Guinea Bissau. Es decir, un total de 1.958,8 millones de euros imputados como AOD corresponden a ayuda "inflada", tal y como lo ha denominado CONCORD (Confederación europea de ONG para el desarrollo), entendiendo por este tipo de ayuda aquella no relacionada con inversiones "genuinamente" destinadas a AOD. Estos datos sitúan a **España**, según CONCORD, **a la cabeza de ayuda "inflada" de los países europeos**[3].

Ver figura 2

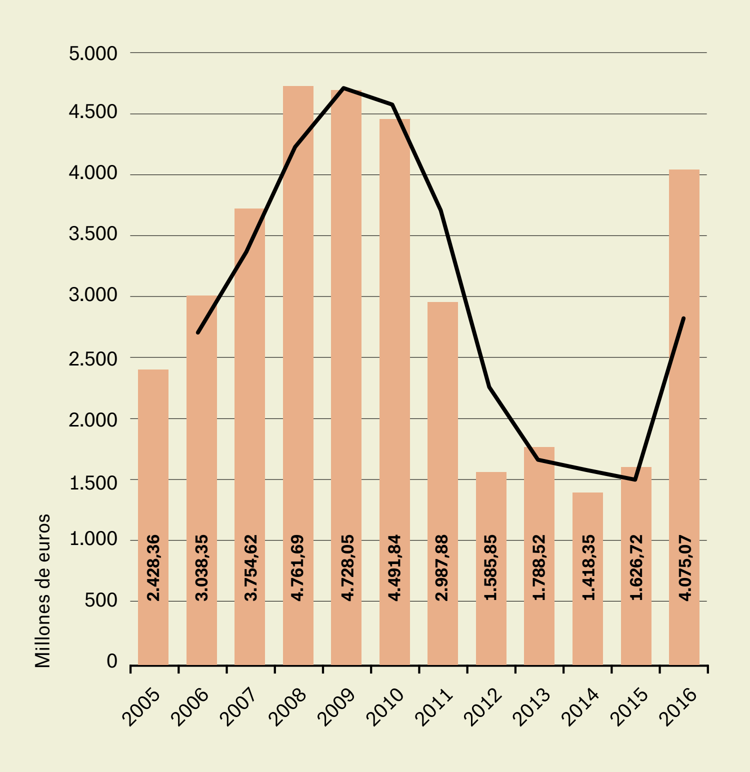
2 El IECAH tuvo acceso al Volcado de datos de 2016 con cierto retraso por lo que en esta ocasión algunas de las cifras pueden ser provisionales y deberán ser objeto de pequeños cambios posteriormente.

3 CONCORD (2017): "Concord Aidwatch 2017: EU Aid uncovered. How to reach the target on time", https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf?1fdb40&1fdb40



Evolución de la AOD neta española (periodo comprendido entre 2005 y 2016)

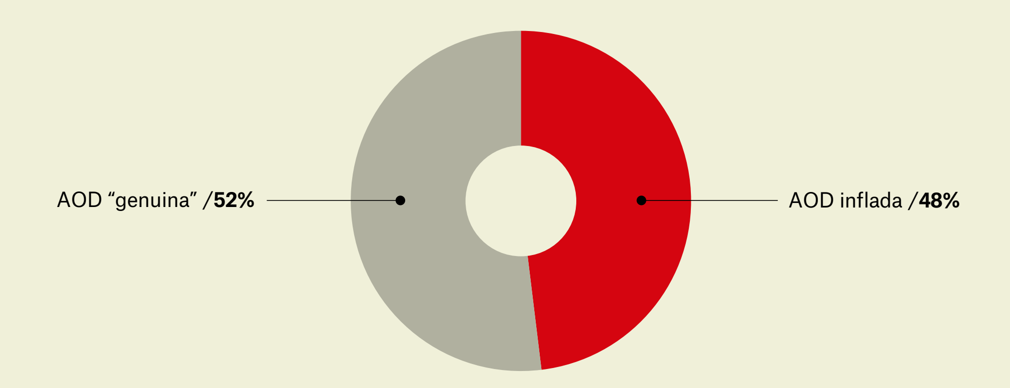
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID





Porcentaje AOD “genuina” y AOD “inflada”

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID



En lo que se refiere a la **acción humanitaria, durante el año 2016, ésta se ha incrementado un 16,42% pasando de 46,6 millones de euros a 54,2 millones de euros**. A pesar de este incremento, dado que el dato de AOD (sin entrar en este punto en valoraciones de la misma), ha aumentado sustancialmente, el **peso de la AH respecto a la AOD se sitúa en el 1,33%,** cifra muy alejada de los países miembros del CAD, en los que la media es entre el 7% y el 10%. Dicha cifra, la más baja en los últimos 10 años en el entorno español, deja ver la escasa importancia otorgada todavía a la acción humanitaria como política pública que necesita financiación.

Si tomásemos como cifra de AOD la calificada como AOD "genuina", el porcentaje de AH sería el 2,56%, igualmente muy inferior a las tendencias a nivel internacional.

Ver figura 3

Analizando los canales de distribución vemos como durante los últimos 3 años la ayuda ha crecido de manera similar

Ver figura 4

El incremento de la AH española ha sido debido fundamental-mente al aumen-to de la respuesta de emergencia

El incremento que se ha producido en la acción humanitaria española ha sido debido fundamentalmente al aumento de su componente de respuesta de emergencia, el cual ha crecido en un 19,15%, mientras que los componentes de ayuda a la reconstrucción y rehabilitación y prevención de desastres han sufrido cambios menos significativos (incrementándose un 9,4 y disminuyéndose un 2,8% respectivamente, porcentajes que en términos absolutos son pequeños, al partirse de niveles bajos). Con estas variaciones, en 2016, el **87% de la acción humanitaria española ha sido destinada a ayuda de emergencia**, lo que muestra el enfoque claramente paliativo. Por otra parte, el **9%** ha sido destinado a **prevención de desastres**, más en línea con las tendencias internacionales en la materia y el **4%** a ayuda a la **reconstrucción y rehabilitación.**

Ver figura 5

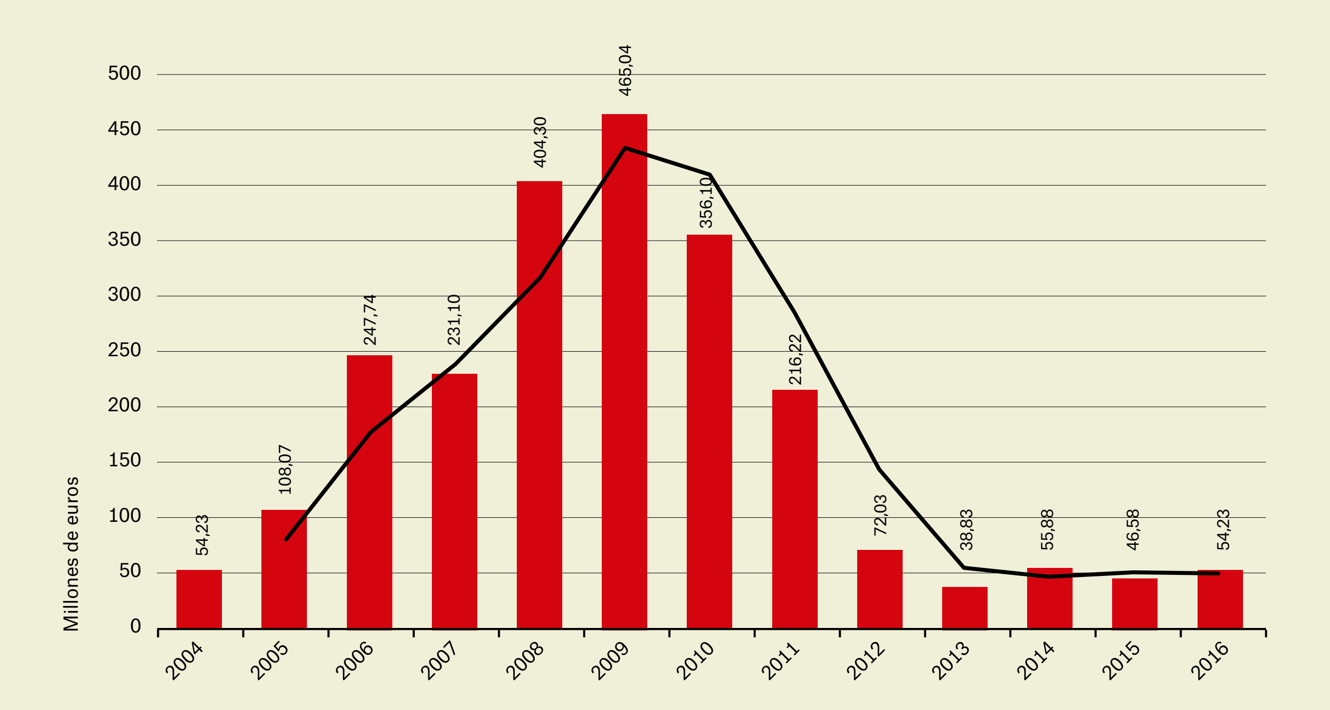
En cuanto a la distribución por áreas geográficas, **Oriente Medio es el área que aglutina el 39% de los fondos totales** (21.074.805 euros) destinándose a Siria el 40% de estos (8.349.718 euros), seguido de Jordania donde se han destinado el 29% (3.992.265 euros y de Palestina, 17% (3.591.210 euros). De los fondos totales destinados a ésta área geográfica, el 98% (20.579.406 euros) han sido de ayuda de emergencia, porcentaje algo superior al del año 2015, un 95%.

América del Sur ha sido el segundo área a la que más fondos se han dirigido. Dentro de la misma, se destinó a Ecuador el 46% de los fondos (2.924.300 euros) y el 39% a Colombia (2.486.171 euros). El 69% (4.389.383 euros) del total de los fondos destinados a esta área fueron ayuda de emergencia, el 18% (1.120.598 euros) prevención de desastres y el 13% (799.724 euros) ayuda a la reconstrucción y rehabilitación.



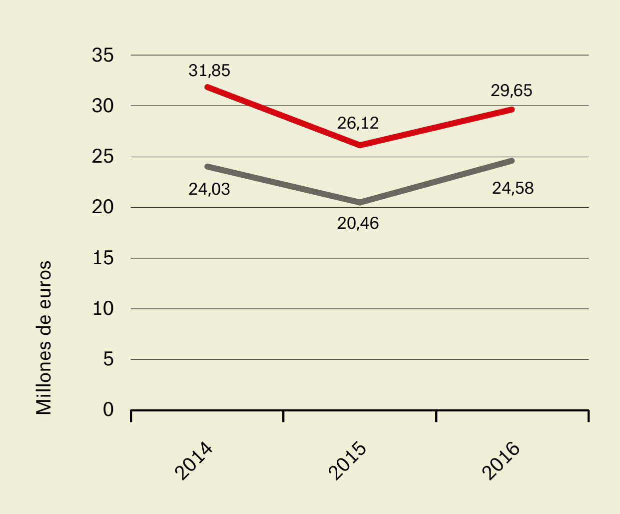
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2004-2016





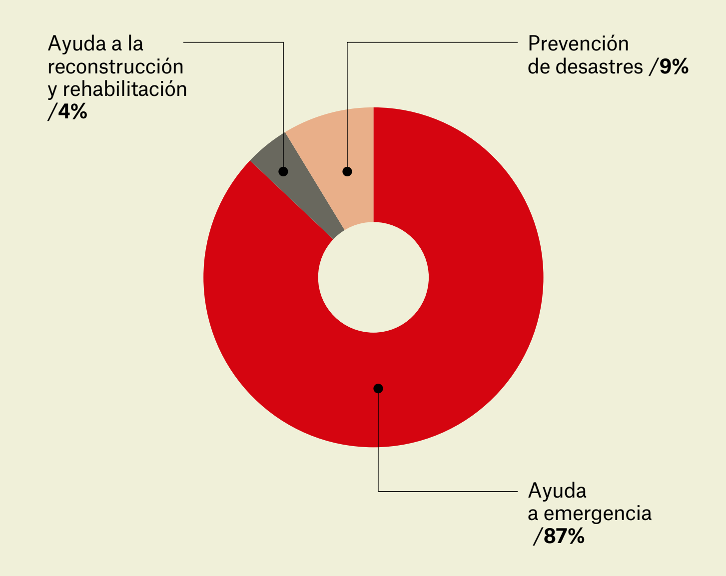
AOD destinada a AH por canales de distribución, 2014-2016



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID



AOD española destinada a AH por sectores CAD



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID

Dentro del África Subsahariana, que supone el 10% de los fondos totales, tienen especial importancia Níger, Mali, Etiopía y Sudán del Sur que aglutinan el 87% del total de los fondos (4.996.563 euros).

En el Norte de África, área que supone casi otro 10% de la ayuda, como es habitual en la acción humanitaria española, los fondos destinados a la población saharaui suponen el 83% (4.607.004 euros).

Ver figura 6

2.4 Distribución por organismos implicados: MAEC y MDEF

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) ha sido el responsable de la gestión del 99,6% de los fondos acción humanitaria gestionados desde la administración pública central española. El otro actor que ha gestionado AOD, como viene siendo habitual, ha sido el Ministerio de Defensa (MDEF, 154.561 euros), de los cuales el 84,5% se ha correspondido con el envío de un avión a Ecuador con 50 integrantes de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y con perros adiestrados para ayudar en las tareas de localización de posibles víctimas y el restante a actividades formativas.

La cooperación descentralizada aporta el 30,86% de la AH pública española total

2.4.1 Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

Los fondos destinados a acción humanitaria desde la cooperación descentralizada española han sumado 18,7 millones de euros, de los cuales 12,3 millones han correspondido a comunidades autónomas y 6,4 a entidades locales. Estas cifras muestran un **importante incremento**, como ya preveíamos en el informe anterior, **del peso dado a la acción humanitaria desde la cooperación descentralizada**.

Las CC. AA. han aportado un 23,95% y las EE. LL. un 12,38% respecto del total. Sumando ambos tipos de agentes, la cooperación descentralizada aporta el 30,86% de la acción humanitaria pública española total[4].

Las Universidades españolas continúan teniendo un valor residual en materia de acción humanitaria suponiendo apenas un 0,04% respecto del total.

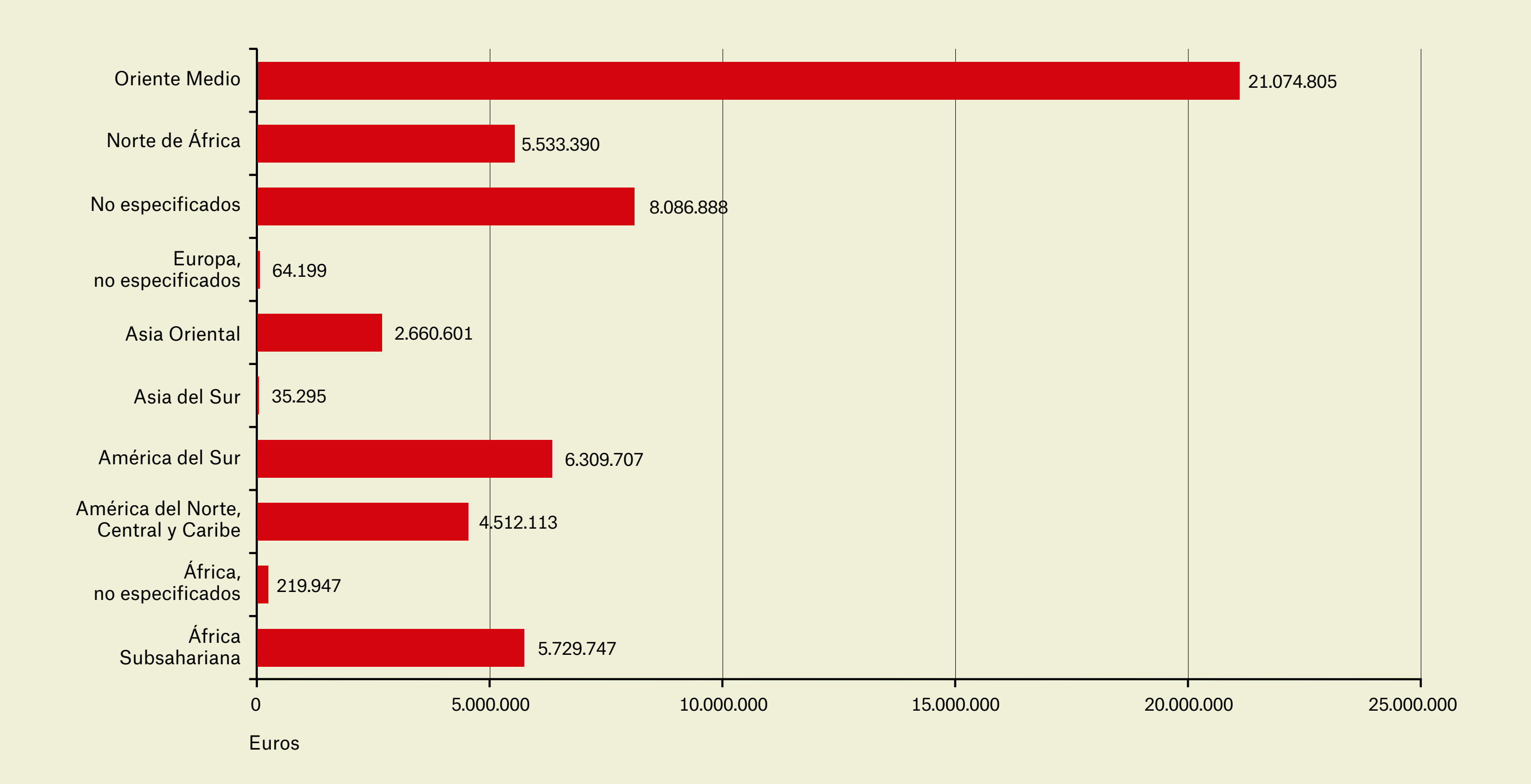
Ver figura 7

4
Debemos ser prudentes, sin embargo, con algunas imputaciones de fondos como ayuda humanitaria por parte de la cooperación descentralizada, pues al analizar una muestra de proyectos hemos comprobado que algunos gastos relacionados con la respuesta a la "crisis" de refugiados se habían imputado incorrectamente, o sin datos desglosados en el rubro ayuda humanitaria. El CAD tienen criterios rígidos para evitar esta confusión que se está produciendo en el caso español.



AOD española destinada a AH por regiones, 2016

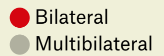
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID

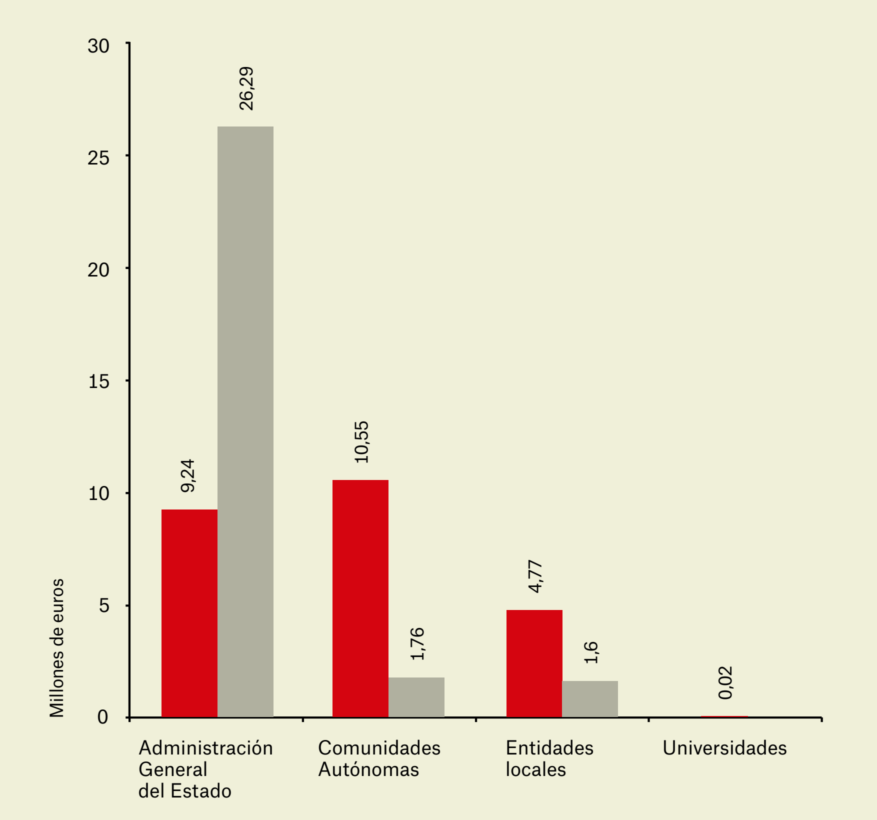




Desembolsos destinados a AH por agentes y vías de canalización, 2016

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID





3
LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2016 Y 2017

3.1 Introducción

A lo largo de esta sección vamos a analizar la acción humanitaria llevada a cabo desde la AECID poniendo énfasis en la actuación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), principal órgano gestor de esta ayuda y que además va contando cada vez con un mayor peso relativo dentro de la Agencia. Todos los datos analizados incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH[5]. Respecto a las pequeñas discrepancias en la contabilización de estas cifras entre AECID y SGCID en su volcado 2016, previsiblemente mejorará en los próximos años en el marco del *Grand Bargain* y especialmente de la iniciativa IATI (*International Aid Transparency Initiative*[6]).

Las discrepancias en la contabilización de fondos mejorará previsiblemente en los próximos años en el marco del *Grand Bargain*

3.2 El proceso de planificación estratégica

Durante los años 2016 y 2017, **la planificación en materia humanitaria en la OAH de la AECID se ha concretado específicamente en la aprobación de 6 Estrategias de contexto bianuales.** Dichas estrategias analizan las principales necesidades humanitarias existente en los contextos en los que se centran así como la respuesta dada a nivel global a dichas necesidades, para pasar a realizar una valoración objetiva sobre en qué sectores de actuación concentrar los esfuerzos de la acción humanitaria española, teniendo en cuenta cuál es la experiencia de la Agencia y de sus socios habituales en cada uno de los contextos.

Área geográfica	Estrategia Humanitaria de Contexto
América Latina y Caribe	Estrategia Humanitaria de contexto América Latina y Caribe 2016-2017
	Estrategia Humanitaria de contexto Colombia 2016-2017
África Subsahariana	Estrategia Humanitaria de contexto Sahel 2016-2017
Norte de África y Oriente Próximo	Estrategia Humanitaria de contexto Campamentos de Refugiados Saharauis 2016-2017
	Estrategia Humanitaria de contexto Palestina 2016-2017
	Estrategia Humanitaria de contexto Siria e Irak 2016-2017

5 Cómo viene siendo habitual, se presentan ciertas discrepancias con los datos de la sección precedente de este mismo capítulo suministrados por la SGCID.

6 https://www.aidtransparency.net/

Como ya adelantábamos en el Informe "La acción humanitaria en 2015-2016: un modelo en crisis[7]", la aprobación de estas estrategias es un paso adelante muy positivo. Tal y como analizaremos en el apartado 3.4, vemos que existe coherencia entre los instrumentos programáticos de la cooperación española y los fondos destinados a los países/crisis/regiones.

3.3 Breve balance del trabajo de la OAH

Las crecientes necesidades humanitarias a nivel mundial, los cambios en la manera de abordar la acción humanitaria, el crisol de actores que participan en ella, la creciente volatilidad e inseguridad que rodea los contextos en los que se desarrolla la acción humanitaria, entre otros aspectos, hace que los actores humanitarios enfrenten una serie de nuevas características, que obligan a **repensar el modelo de actuación tradicional hegemónico occidental**. La OAH, como principal órgano gestor de la AH española se enfrenta a estos retos. Fruto de ello han sido algunos cambios, posicionamientos y avances que se han producido o que ha impulsado la OAH y que merecen ser reconocidos, si bien, el camino aun es largo y el proceso que debe enfrentar para garantizar la calidad de la AH difícil al cuestionar actuaciones y dinámicas fuertemente enraizadas en nuestro sistema de ayuda.

Existe coherencia entre los instrumentos programáticos de la cooperación española y la distribución de fondos

Destacamos como positivo, a nivel operativo:

— El logro por parte de la OAH de haber sido **acreditada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea** (DG-ECHO), pasando a ser reconocida como elegible para la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria financiados por ECHO.

— El desarrollo parcial del **proyecto START/Chalecos rojos** por el cual la AECID contará en materia de respuesta de emergencia con un equipo sanitario de primer nivel conformado por profesionales del sistema nacional de salud, listo para desplegarse en menos de 72 horas, y cuya verificación por la OMS se prevé que se haga efectiva a lo largo del año 2018.

7 Disponible en: http://campusiecah.org/www/F/WEB/La%20AH%20en%202015%202016-%20Un%20modelo%20en%20crisis.pdf

Es reseñable el esfuerzo hecho por la AECID en materia de diplomacia humanitaria

En un marco centrado en la **diplomacia humanitaria**, aspecto de creciente importancia en la AECID, es reseñable:

— La participación de la OAH en la primera Cumbre Mundial Humanitaria celebrada en Estambul el 23 y 24 de mayo de 2016 y endoso de compromisos por parte de España posteriormente.
— El hecho de que España se haya sumado al *Grand Bargain*, un nuevo marco de criterios en la acción humanitaria para introducir mejoras en materia de transparencia, rendición de cuentas, financiación, programación, etc., el cual requiere de cambios al interior de la OAH que se analizarán a continuación.
— La vuelta al grupo de donantes del CICR (octubre 2017), tras cinco años de ausencia.
— La futura presidencia del grupo de donantes de apoyo a OCHA en 2019.
— El incremento de la participación en foros y debates internacionales sobre cuestiones humanitarias, diplomacia humanitaria[8].

Entre los **retos**, destacamos:

— Los datos analizados son preocupantes. Un año más, los **fondos destinados a acción humanitaria desde la AECID y desde la OAH han disminuido.** Es necesario que se dote presupuestariamente a esta política que permita situar a España en una situación de importancia como donante humanitario, trabajando a su vez por mejorar la transparencia de los fondos, sin que esto suponga un incremento desmesurado de los costes de gestión.
En este punto es importante incrementar la financiación plurianual que dote a las intervenciones de una lógica de medio plazo que a su vez, disminuiría los costes de gestión de las diferentes actuaciones.
En este mismo punto de financiación, se debe tender a disminuir las contribuciones finalistas aquilatadas en nuestro sistema de ayuda, y reforzar los programas de transferencia en efectivo, los cuales han demostrado mejores resultados.

— La **coordinación "en casa"** es un aspecto que por motivos fundamentalmente políticos no se hace efectiva de modo real. Los fondos de la acción humanitaria descentralizada son relevantes. Se considera positivo el esfuerzo realizado por la AECID de coordinación mediante el conocido como "fondo canasta[9]" con los actores autonómicos, si bien algunas críticas sobre la verticalidad en la toma de decisiones de éste, ha hecho que muchas comunidades autónomas no lo consideren apropiado. En cualquier caso, parece que este tema se está abriendo paso con buenas perspectivas.
Por otra parte, en el marco de la AH descentralizadas, sería recomendable una mayor alineación de las estrategias de acción humanitaria de todas las comunidades autónomas, actualizándose a las principales iniciativas internacionales surgidas a la luz de la Cumbre Humanitaria Mundial como el *Grand Bargain.*

8 Ya hemos analizado en el informe anterior el papel de la diplomacia española en el Consejo de Seguridad de la ONU, la consecución de la Resolución 2286 de protección de la misión médica, el apoyo a la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad, etc.

9 Fondo de respuesta de AH liderado por la OAH, en el que cada actor descentralizado aporta una cuantía fija, así como la OAH.

— Los contextos en los que se trabaja en materia de acción humanitaria, hacen que sea prioritario mejorar y priorizar la **seguridad** en los contextos en los que se trabaja.

Resumen de compromisos del ***Grand Bargain:***

— Mayor transparencia
— Mayor apoyo a actores locales y nacionales “localización”
— Incrementar el uso y la coordinación de respuestas basadas en efectivo (Cash transfer)
— Reducir la duplicación y los costes de gestión
— Potenciar las valoraciones de necesidades comunes e imparciales
— La “revolución de la participación”: incluyendo a personas afectadas en la toma de decisiones
— Incrementar la colaboración en la planificación y la financiación multianual
— Reducir las contribuciones “finalistas” (earmarking)
— Armonizar y simplificar los requisitos de justificación e informes
— Promover el compromiso entre actores humanitarios y de desarrollo

En 2016, el presupuesto total ejecutado por la AECID en AH ha sido de 34.653.456,02 euros

3.4 La AECID en cifras

Durante el año 2016, el presupuesto total ejecutado por la AECID en materia de acción humanitaria ha sido de 34.653.456,02 euros, de los cuales 26.572.192 euros han sido gestionados por la OAH (lo que ha supuesto una nueva disminución del 15% en los fondos, respecto al año anterior) y 8.081.264,24 por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (DCMHF) mediante la aprobación de proyectos/convenios en concurrencia competitiva a ONG españolas. Para el año 2017, **es previsible que la OAH incremente su autonomía, siendo prácticamente el único organismo que gestione la acción humanitaria de la AECID** en detrimento de lo gestionado por la DCMHF. Se estima que el presupuesto de la OAH en 2017 se sitúe alrededor de los 40 millones de euros.

Ver figura 8

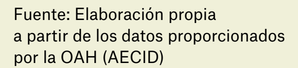
3.4.1 Canalización y distribución de los fondos

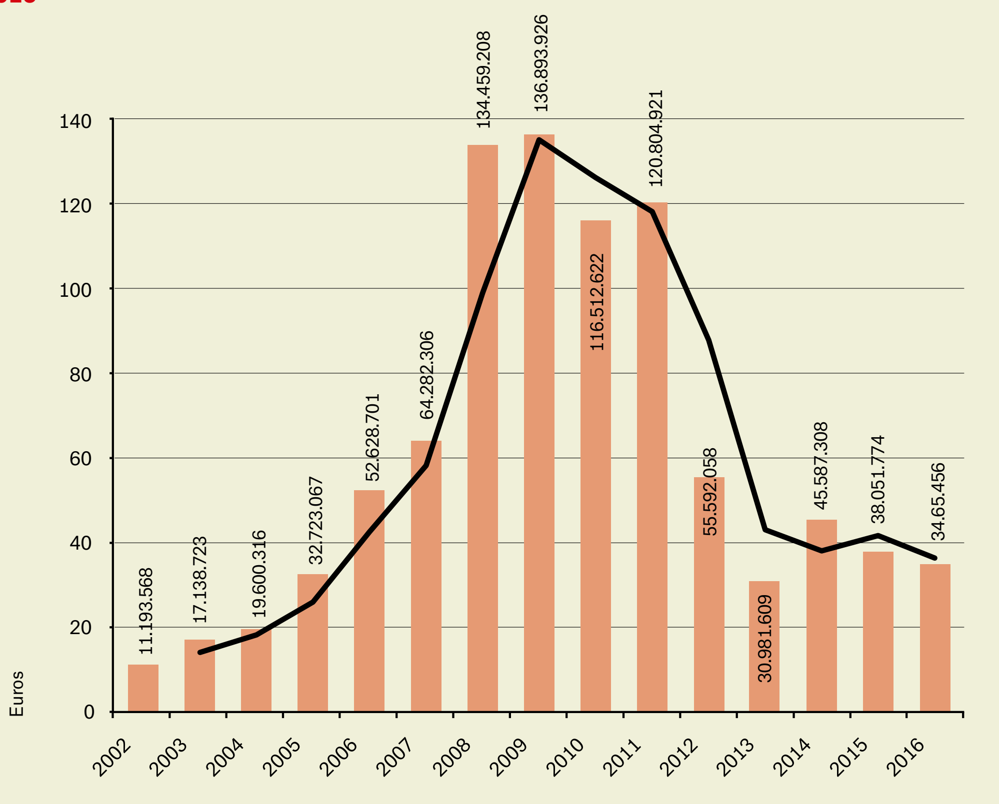
Durante el año 2016, las **Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales** han sido el mecanismo principal de canalización de los fondos de acción humanitaria (17.3887.042 euros) siendo los aportes al CERF/ERF/OCHA los que suponen un mayor porcentaje (35% de los fondos totales de Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales), seguido de ACNUR (29%) y el PMA (27%). Los fondos según el gráfico, gestionados por ONG es muy pequeño 2,63%, esto es debido a que no se tienen en cuenta los convenios y proyectos de acción humanitaria gestionados por la OAH, que a pesar de no estar incluidos en su presupuesto, son gestionados por ella. Si añadiésemos esos fondos, la cifra se incrementaría de 700.000 euros a 8.781.264, suponiendo en tal caso el 25% de los fondos totales. Estas cifras, con ligeras modificaciones, son similares a las de años anteriores.

Ver figuras 9, 10, 11 y 12



Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID, 2002-2016

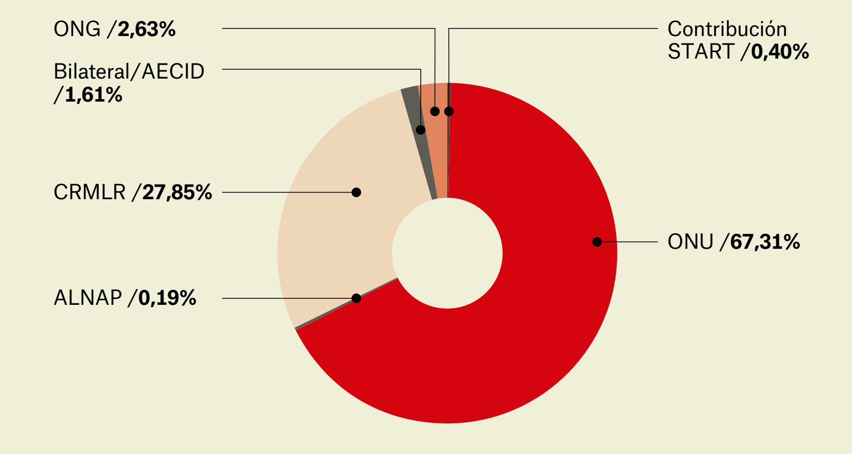

Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID)



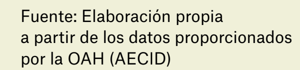


Distribución del gasto de la OAH[1] por tipo de entidad financiada en 2016

Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID)

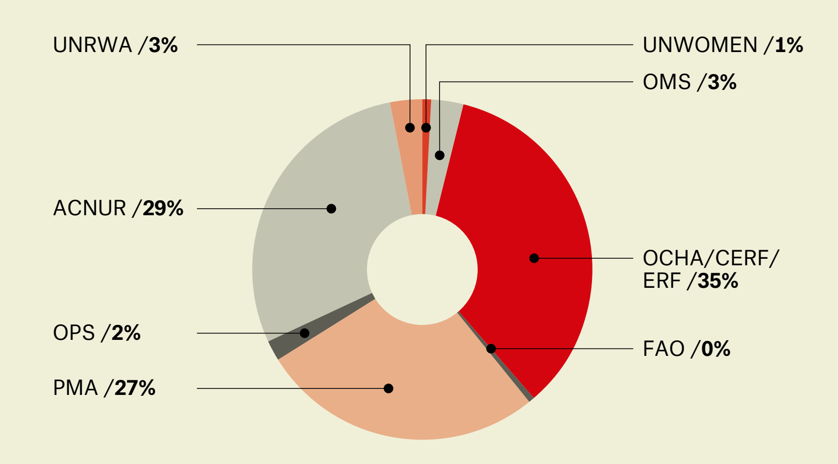


1 No incluye los proyectos y convenios de emergencia gestionados por ONG no incluidos en el presupuesto de la OAH pero gestionados por ella.


Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID)



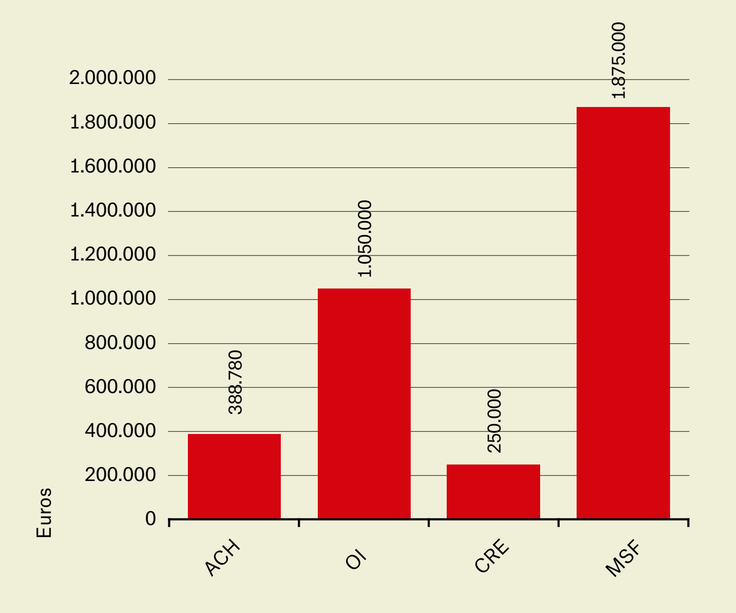
Contribuciones a organismos internacionales en 2016





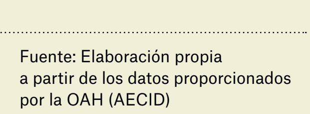
Convenios de emergencia con ONG españolas, 2016

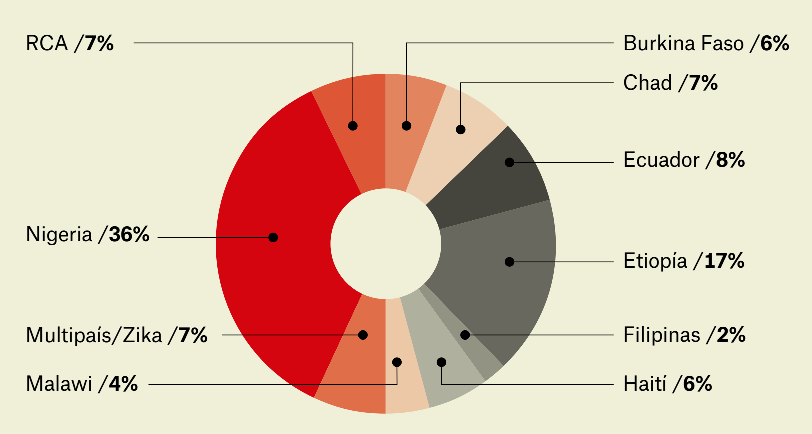
Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID)





Distribución geográfica de los convenios de emergencia de las ONG españolas en 2016


Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID)





3.4.2 Distribución geográfica

Ver figura 13

— **Distribución de la AH en el mundo árabe**
Mediterráneo y mundo árabe, continúan siendo las regiones **más financiadas** desde la cooperación española. La totalidad de los fondos (7.800.000 euros) destinados a esta zona son dirigidos a Siria, Irak y países de acogida. Cifra con la cual se alcanza el compromiso asumido para la crisis regional de Siria e Irak en la Conferencia de Londres de 4 de febrero de 2016 de aportar 7 millones de euros anuales y acorde con la Estrategia Humanitaria de contexto para Siria e Irak 2016-2017.

Ver figura 14

— **Distribución de la AH en África**
De nuevo, los fondos destinados al continente africano (13.454.695 euros) muestran un elevado grado de dispersión distribuyéndose entre un número de países relativamente alto si lo comparamos con la cantidad de fondos aportados –algo más de 13 millones repartido entre 11 países, de los cuales, más de 5 millones son destinados a los campamentos de población refugiada saharaui–, lo que supone el 39% de los fondos. Por otra parte, los países pertenecientes a la zona del Sahel aglutinan el 31% del total de los fondos. Estas cifras van en concordancia con las Estrategias de Contexto de Sahel y de Campamentos de Refugiados Saharauis 2016-2017 de la OAH.

Ver figura 15

— **Distribución de la AH en América**
Un año más y coincidiendo con las prioridades de la OAH, el país del continente americano al que se han destinado una mayor cantidad de fondos, ha vuelto a ser Colombia fundamentalmente derivado de las consecuencias humanitarias y en materia de desplazamiento que se dan en el país.

Los fondos destinados a Ecuador, fueron fruto de la respuesta al terremoto que sufrió el país el 16 de abril, para la cual, se realizaron 2 envíos de material humanitario desde Madrid y Panamá, y de la activación de los convenios de emergencia de la AECID con las ONG Acción contra el Hambre y Oxfam Intermón ambos por 150.000 euros cada uno.

De manera similar, se realizaron dos envíos de material humanitario dese Madrid y Panamá y se activaron los convenios de emergencias con Oxfam Intermón por valor de 200.000 euros y con Cruz Roja Española (CRE) por un importe de 150.000 euros. Asimismo, se pidió a UNICEF que utilizase 250.000 euros disponibles en el Fondo AECID-UNICEF para acciones de prevención y respuesta del cólera; se contribuyó con 250.000 euros al Fondo Humanitario de Haití de OCHA.

Ver figura 16

Mediterráneo y mundo árabe continúan siendo las regiones más financiadas desde la coopera-ción española

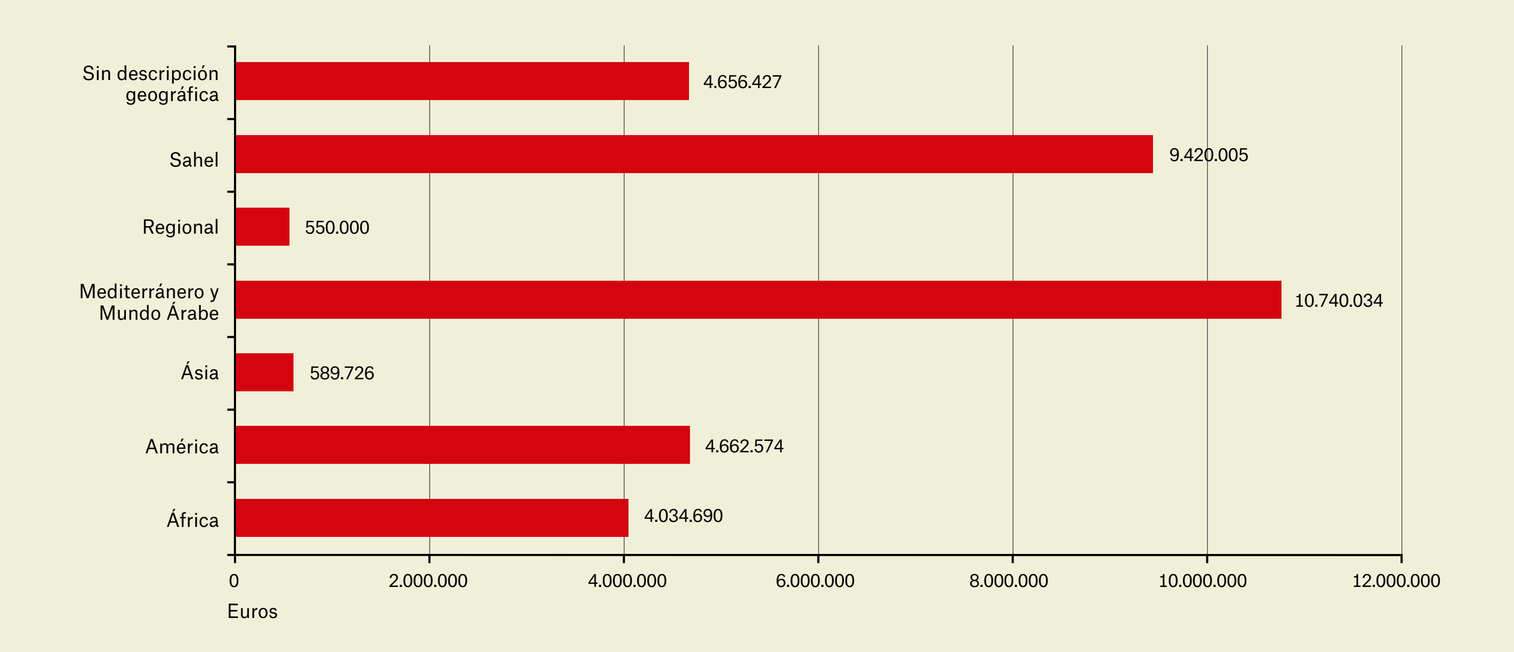
FOTO:

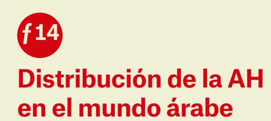
En julio de 2016, Bama (en Borno, Nigeria) era una ciudad fantasma y cerca de 10.000 desplazados se habían reagrupado dentro de un hospital abandonado.



Principales regiones financiadas en 2016

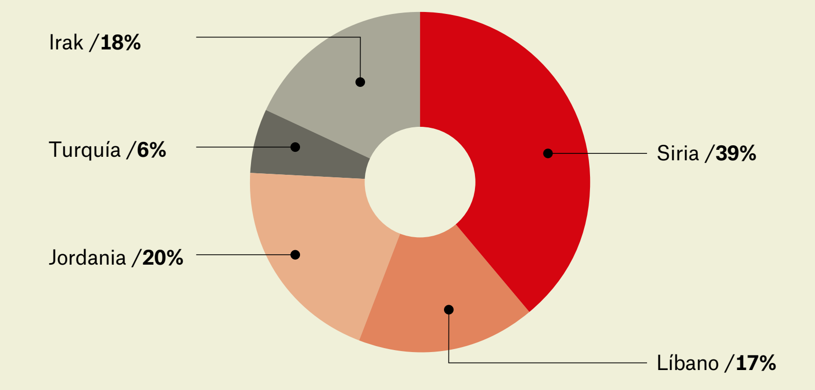
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





Distribución de la AH en el mundo árabe

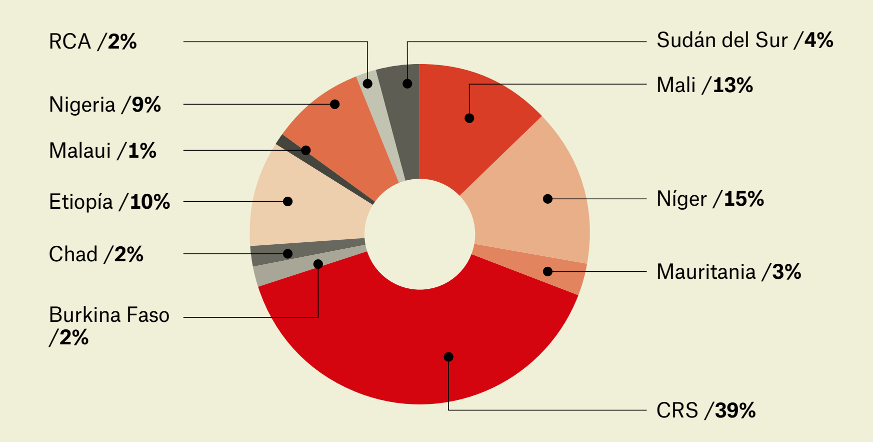
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





Distribución de la AH en África

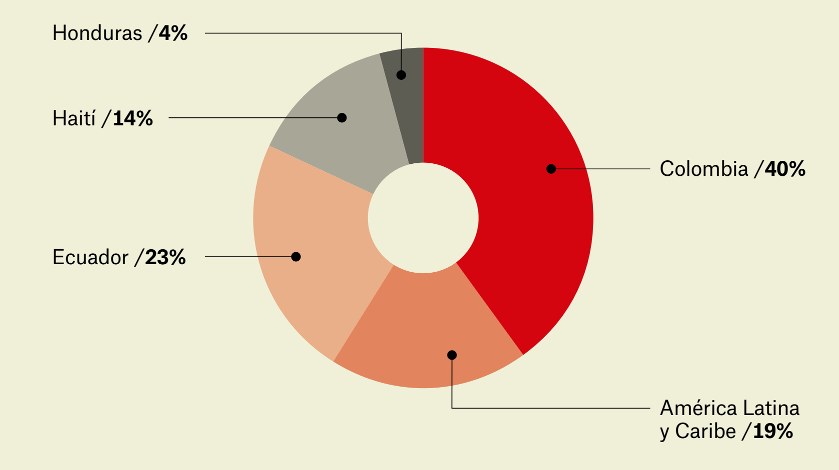
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





Distribución de la AH en América

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)




AYOTZINA
VIVE
CASTIGO A LOS ASESINOS
PRESENTACIÓN CON V
DESAPARECID
Abel García Hernández
¡VIVOS SE LOS LLEVARON!

CAPÍTULO



MÁS ALLÁ DE LOS CONFLICTOS ARMADOS ACCIÓN HUMANITARIA EN CONTEXTOS AFECTADOS POR OTRAS SITUACIONES DE VIOLENCIA (OSV)

Elaborado por

Marc Bosch Bonacasa, responsable de Operaciones en Latinoamérica de Médicos Sin Fronteras

FOTO:

En el polideportivo de la Escuela de Magisterio de Ayotzinapa, en México, se colocaron 43 sillas para recordar a los estudiantes desaparecidos.

© JUAN CARLOS TOMASI

1 INTRODUCCIÓN

Médicos Sin Fronteras (MSF) ha escogido tradicionalmente desarrollar sus operaciones en el epicentro de los conflictos armados, en los campos de refugiados, en regiones sistemáticamente aquejadas por hambrunas y epidemias y en las zonas afectadas por desastres naturales. Con el tiempo, hemos aprendido también a identificar el sufrimiento que **otros tipos de violencias** generan en las poblaciones que viven en las periferias de las grandes urbes, las que utilizan rutas migratorias y las que viven en áreas controladas de facto por organizaciones criminales.

La capacidad de conmovernos e indignarnos nos empuja constantemente a tomar partido también por estas personas cuya vida está igualmente marcada por el sufrimiento. Nos corresponde a nosotros aceptar el reto de adaptar nuestras operaciones, para asegurarnos de que seremos capaces de curar al herido, reconfortar al que sufre y restaurar la dignidad, para que las personas que viven en contextos afectados por Otras Situaciones de Violencia (OSV) no vinculadas a conflictos armados puedan volver a tomar sus propias decisiones.

2 FORMAS DE LA VIOLENCIA EN LOS CONTEXTOS DE OSV

De forma similar a lo que podemos encontrar en el origen de algunos conflictos armados, la violencia en los contextos de OSV hunde sus raíces en las dinámicas de poder asociadas a la necesidad de lograr una hegemonía y el control territorial y a la lucha por unos recursos escasos.

Detrás de esta violencia, encontramos múltiples actores, que van desde los Grupos Armados No Estatales (GANE) hasta el propio Estado, que la ejerce contra la población civil por motivos políticos, ideológicos, económicos, sociales, religiosos, étnicos o tribales. En el ámbito de la violencia organizada, encontramos a las Organizaciones Criminales (OC) de ámbito nacional o transnacional y a las maras o pandillas. Las OC que generan situaciones de violencia no vinculadas a un conflicto armado disputan la hegemonía estatal, con el objetivo de controlar los accesos a recursos naturales y las rutas que aseguren la producción, tránsito y distribución de bienes ilícitos, o para imponer economías de tipo predatorio a la población que vive en sus zonas de influencia.

En el marco de las Otras Situaciones de Violencia, podemos encuadrar bajo dos categorías diferentes las manifestaciones de la violencia que pueden ser abordadas desde una perspectiva médico-humanitaria:

— **La violencia física directa**, que adopta la forma de agresiones, abusos, trata de personas, violencia sexual, secuestros, tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura (su forma más extrema).

— **La violencia coercitiva**, cuyo objetivo es condicionar el comportamiento de los individuos, limitando sus libertades y derechos mediante amenazas e imposiciones, y que se manifiesta en amenazas directas, limitaciones de movimiento de las personas, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, incursiones y detenciones, entre otras.

3
CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA EN CONTEXTOS DE OSV

Las organizaciones criminales coartan la atención médica en las zonas bajo su control

La violencia ejercida contra las poblaciones por parte de Organizaciones Criminales se caracteriza por su gran crueldad. Asesinatos, torturas, desmembramientos, desapariciones forzadas, secuestros o violencia sexual se llevan a cabo con el doble objetivo de provocar el sufrimiento de la víctima y al mismo tiempo imponer el miedo mediante castigos ejemplarizantes, para lograr así el control y sometimiento de la población. Estas dinámicas tienen **efectos devastadores en la salud mental de las víctimas, sus familiares y el conjunto de la sociedad**.

El **acceso de la población a la salud** se ve a menudo comprometido en las áreas afectadas por OSV debido a las limitaciones impuestas por las Organizaciones Criminales. Estas consisten en restricción de movimientos para la población a determinadas horas o en determinadas rutas; limitación de los servicios prehospitalarios de urgencias que prestan las ambulancias, así como de los servicios de promoción y prevención de la salud en determinadas zonas; y finalmente ataques directos, amenazas e intimidación contra la misión médica por parte del crimen organizado, que causan cierres de instalaciones de salud o vacantes en puestos clave de los centros de atención primaria o incluso de algunos hospitales.

La población expuesta a OSV, de forma parecida a lo que MSF se encuentra en zonas de conflicto, puede verse **forzada a huir** de sus barrios, ciudades y países como única solución para escapar de las amenazas, extorsiones, desapariciones o intentos de reclutamiento forzado. Los desplazamientos internos o el cruce de fronteras van normalmente acompañados de episodios de violencia intencional perpetrados por traficantes de personas y otras organizaciones criminales, en ocasiones con la connivencia de las autoridades.

Finalmente, las **consecuencias de la violencia en la salud física** de las poblaciones hacen imprescindible la existencia de servicios especializados de calidad que puedan atender casos de tortura, que apliquen protocolos integrales de atención a víctimas de violencia sexual o que estén preparados para manejar a nivel hospitalario grandes volúmenes de heridos en el marco de un evento con víctimas en masa.

4

ESPACIOS HUMANITARIOS EN CONTEXTOS DE OSV

A lo largo de los últimos tres años, Médicos Sin Fronteras ha consolidado sus intervenciones médico-humanitarias en OSV alrededor de cinco grandes ejes:

— Proporcionar **acceso a servicios de salud y ayuda humanitaria a la población migrante, desplazada o refugiada que huye de la violencia** y que está expuesta a nuevas situaciones de violencia en los países de tránsito o destino. En esta categoría se enmarcan los proyectos que desarrollamos en México para asistir a la población que huye del Triángulo Norte de Centroamérica. Según datos recogidos por nuestros propios equipos, un 50,3% de los hondureños, guatemaltecos o salvadoreños que habían huido de sus países lo habían hecho por razones directamente relacionadas con la violencia; un 68,3% volvieron a ser víctimas de violencia durante su tránsito por México. De hecho, en un cuarto de las 7.785 consultas médicas realizadas por nuestros equipos en 2016 y durante los nueve primeros meses de 2017, la condición diagnosticada se relacionaba con la violencia física intencional. Durante el mismo periodo, se atendieron 231 casos de violencia sexual en alguna de las clínicas de MSF operativas dentro de los albergues situados a lo largo del territorio mexicano.

— Proporcionar **acceso a los servicios de salud en lugares donde la prestación de servicios médicos es limitada debido a amenazas o ataques directos contra la misión médica** o cuando el acceso a la salud se vea gravemente afectado debido al confinamiento o a la existencia de fronteras invisibles. En esta categoría encuadramos los proyectos de Tierra Caliente (en el estado mexicano de Guerrero) o el que acabamos de iniciar en la capital de El Salvador. En México, varios equipos de MSF han restablecido los servicios de atención primaria en zonas donde el fuerte control territorial de los cárteles vinculados a la producción y tráfico de drogas estaba afectando gravemente al funcionamiento de los centros de salud. Cada mes, nuestros equipos realizan un promedio de 680 consultas médicas en zonas donde los centros de salud han cerrado a causa de la violencia o donde el personal de salud se niega a trabajar por razones de seguridad.

En el nuevo proyecto de El Salvador, los equipos de MSF han empezado a negociar el acceso a zonas que están bajo el control efectivo de las diferentes maras, con el objetivo de abrir servicios de salud en áreas donde la población tiene dificultades para acudir a los servicios estatales, por encontrarse estos ubicados en áreas controladas por alguna banda rival. En 2018 esperamos poder poner en marcha los servicios de ambulancias, para asegurar la atención de urgencias en zonas donde este tipo de servicios no pueden operar o lo hacen solamente cuando tienen acompañamiento de la Policía.

MSF lleva tres años consolidando sus operaciones en Otras Situaciones de Violencia

— Ofrecer **servicios de salud mental y asistencia a víctimas de violencia sexual a la población expuesta a OSV**. En esta categoría, incluimos las intervenciones de Tumaco y Buenaventura (Colombia), Acapulco (México) y Caracas (Venezuela). Sumando los cuatro proyectos, nuestros equipos han llevado a cabo 23.811 consultas psicológicas individuales y familiares desde enero de 2016 hasta septiembre de 2017.

El impacto en la población se traduce en cuadros severos de ansiedad, depresión, trastornos del comportamiento y estrés postraumático en proporciones similares a las que encontramos en zonas de conflicto. Un 75% de los pacientes que recibieron apoyo terapéutico en contextos de OSV mejoraron significativamente su condición y su funcionalidad después de una o varias consultas.

Los proyectos de salud mental en contextos de OSV incluyen también una parte importante de actividades psicosociales, que buscan reforzar los mecanismos de afrontamiento de las propias poblaciones. Durante el año 2016 y los nueve primeros meses de 2017, un total de 126.406 personas asistieron a alguna de las actividades psicosociales organizadas por MSF en sus cuatro proyectos.

Esta violencia causa ansiedad, depresión, trastornos del comportamiento y estrés postraumático

La combinación de un enfoque clínico de la salud mental a través de consultas realizadas por psicólogos en las estructuras de atención primaria, junto con el trabajo continuo de promotores de salud y técnicos comunitarios, nos ha permitido captar y atender un considerable número de casos de violencia sexual. Durante 2016 y hasta septiembre de 2017, 1.443 personas, entre ellas menores de edad, han recibido atención médica y psicológica tras haber sufrido o presenciado situaciones de abuso y violencia sexual. Adicionalmente, en este tipo de proyectos orientados a la atención a víctimas de OSV, hemos podido incluir a lo largo de 2017 componentes como los servicios para la terminación del embarazo y la atención psiquiátrica.

Igualmente, a mediados de 2017, hemos empezado un nuevo proyecto en Colombia orientado específicamente a la atención en salud mental a los familiares de desaparecidos, cuya complejidad merece la adaptación de las guías y protocolos de atención a las necesidades específicas de unos pacientes que lidian con el dolor y la incertidumbre ligados a la pérdida de sus seres queridos.

— Asistir a las **víctimas directas de la violencia y los heridos durante estallidos o picos de violencia o disturbios.** En países como Venezuela, los equipos de MSF han dado apoyo a las estructuras de salud que han recibido un mayor número de heridos a causa de la violencia desatada en las calles desde inicios de abril de 2017. Los principales componentes de esta intervención, que se prolongó durante casi seis meses, fueron la donación de insumos y material médico en un contexto de marcada escasez, las formaciones impartidas a los servicios de urgencias sobre planes de atención a víctimas en masa y el apoyo en salud mental a las víctimas de los enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden público.

Durante picos de violencia motivados por enfrentamientos relacionados con Organizaciones Criminales, ya sea entre ellas o contra fuerzas estatales, los equipos de MSF en Tierra Caliente (México) o en Colombia han procurado responder a través de equipos móviles capaces de integrar servicios de atención primaria y salud mental.

Las víctimas de tortura pueden sufrir graves traumas si no reciben la atención adecuada

— Brindar **atención integral a las víctimas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en áreas donde estos servicios no existen o la calidad no es aceptable.** Para ello, ha sido necesario poner en marcha servicios especializados que incluyen también alojamiento para las víctimas en el caso de México. En este país, los migrantes y refugiados procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica que son secuestrados por alguno de los diferentes cárteles de tráfico de personas padecen niveles de crueldad y ensañamiento (incluyendo violencia sexual) que pueden dejarles graves secuelas en forma de trauma si no son atendidas de forma adecuada. Después de poner en marcha una estructura con capacidad para alojar y atender una treintena de casos, nuestros equipos están empezando a recibir víctimas referidas desde otras organizaciones o desde las redes conformadas por los más de 80 albergues repartidos por todo el país.

5
ADAPTACIÓN DE NUESTRAS OPERACIONES EN CONTEXTOS DE OSV

La implementación de los proyectos enmarcados en contextos de OSV va asociada a la necesidad de adaptarnos a unos contextos que tienen sus propias particularidades.

— En todos los proyectos desarrollados en contextos de OSV, existen unos **servicios de salud más o menos funcionales que deben ser tenidos en cuenta** a la hora de diseñar e implementar nuestros programas. La formación, la incidencia y la sensibilización son resultados esperados que se insertan en las matrices de cada uno de nuestros proyectos como **estrategia de salida** y única forma de garantizar un traspaso de nuestras actividades en un horizonte razonable de tiempo.

— Las dinámicas de OSV se enmarcan normalmente en **países de renta media**, contextos donde existe una **presencia formal del Estado**, con **representantes escogidos democráticamente y una administración que no siempre logra ser funcional.** Esto obliga a nuestros equipos a tener en cuenta esta formalidad a la hora de negociar acuerdos que posteriormente el Estado no siempre está en disposición de cumplir, unas veces por falta de fondos, otras por falta de interés o de voluntad política, y en ocasiones incluso porque las autoridades formales mantienen vínculos (de agencia o pertenencia) con las Organizaciones Criminales. En varias ocasiones, en alguno de los diferentes proyectos, alcaldes, gobernadores o secretarios de Salud han sido destituidos y enjuiciados por sus vínculos con el crimen organizado. Manejar esta doble esfera de nuestras contrapartes –entre la institucionalidad y la criminalidad– sin que ello pueda llegar a explicitarse es fundamental para asegurar las estrategias de aceptación de nuestros equipos.

Estos contextos obligan a definir políticas de seguridad similares a las de conflicto armado

— Las negociaciones de acceso con las estructuras del crimen organizado deben apoyarse menos en los principios y más en la vertiente transaccional. Desde el primer momento tiene que quedar claro que:

- La presencia de nuestros equipos no representa un riesgo adicional para su seguridad (ante el temor a que podamos tener algún tipo de vínculo con las autoridades).
- No tenemos capacidad de alterar su *modus operandi*.
- No ponemos en riesgo ni cuestionamos su control del territorio.

— Trabajar en contextos donde actores armados tienen un control efectivo sobre la población, hasta el punto de redefinir los mecanismos de justicia y limitar sus libertades, nos lleva a estructurar las políticas de seguridad bajo la óptica de la aceptación y la protección (Procedimientos Estándar de Seguridad) en términos parecidos a los que utilizamos en situaciones de conflicto.

— El ámbito comunitario representa el entorno en el que MSF opera como actor, pero también la esfera que MSF busca fortalecer a través de estrategias psicosociales y de recuperación del tejido comunitario. La aceptación, la percepción y la seguridad de nuestros equipos dependen de la solidez de los vínculos que logremos establecer con la comunidad.

6
RETOS PARA EL FUTURO DE LAS OPERACIONES EN CONTEXTOS DE OSV

Tendencias globales como la urbanización de la población, el debilitamiento en cada vez más países de las estructuras del Estado liberal-democrático, la persistencia de la desigualdad, la movilidad global de la población y el auge de las economías ilegales auguran un aumento de los contextos en donde actores armados van a competir, entre ellos y contra el Estado, por el **control de recursos y la hegemonía territorial**, todo ello utilizando **la violencia contra la población como fin en sí misma y como mecanismo de control.**

Ante este panorama, las organizaciones médico-humanitarias vamos a tener que responder a estos desafíos adaptando nuestras operaciones al contexto, dedicando los recursos necesarios para orientar nuestros programas de forma que:

— Seamos mejores a la hora de asegurar la continuidad de la atención a la población en movimiento que cruza fronteras huyendo de estas situaciones de violencia, bien siendo capaces de ofrecer atención en diferentes puntos de una misma ruta o bien incorporando el uso de nuevas tecnologías.

— Encontremos una fórmula para encauzar las necesidades de protección en los contextos que no están sujetos al Derecho Internacional Humanitario.

— Integremos el uso de las redes sociales como forma de promocionar los servicios, captar pacientes y compartir información relevante no solo para la opinión pública o las sociedades civiles, sino específicamente para las personas a las que atendemos.

— Mantengamos la asistencia directa a pacientes en contextos de OSV en el corazón de nuestras operaciones. Aunque existan otras organizaciones y cierta institucionalidad con la que nos coordinamos de forma efectiva, es indispensable mantener el acto médico que busca restaurar la dignidad del paciente.

Las operaciones humanitarias deben adaptarse, mejorar y encauzar las necesidades de protección

7
CONCLUSIÓN

La presencia de organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o Médicos Sin Fronteras en contextos de OSV se justifica por las necesidades agudas de la población. Situar los programas de OSV entre las prioridades de las operaciones de Médicos Sin Fronteras y dedicarles una parte proporcional de las energías y recursos es una muestra del firme compromiso con las poblaciones que sufren a diario los efectos de la violencia.


TL-ABV

CAPÍTULO



EMERGENCY GAP CÓMO CERRAR LA BRECHA EN LA RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS HUMANITARIAS EN CONFLICTOS

Elaborado por

Velina Stoianova, asesora de Asuntos Humanitarios de Médicos Sin Fronteras

FOTO:

El campo de desplazados de M'Poko, en el aeropuerto de Bangui, fue cerrado a principios de 2017. Aún vivían allí 20.000 de las 100.000 personas que llegaron a refugiarse en las pistas de aterrizaje.

© JUAN CARLOS TOMASI

1 INTRODUCCIÓN

La acción humanitaria es un sector centenario, que ha sido testigo de dos guerras mundiales, incontables revoluciones, el desmantelamiento del orden imperial occidental, la descolonización del Sur Global y su reinvención como fuente de cambio económico y social, y el 'fin de la Historia' que llegó con la caída de la Unión Soviética. Como es lógico, el sector humanitario está bien versado en el manejo de catástrofes y es capaz de caminar sobre la cuerda floja. Sin embargo, más o menos en la última década, una **nueva ola de desafíos está poniendo a prueba la capacidad del sector para adaptarse a un entorno internacional cambiante y difícil**.

La conmoción provocada por la crisis financiera de 2008 dio lugar a políticas de austeridad generalizadas y al auge del populismo en todo el mundo. **En muchos países, los ciudadanos se han rebelado contra la asignación de gasto público a ayuda humanitaria**, presionando a sus Gobiernos para que redujeran los compromisos multilaterales **por primera vez desde que nacieron en el siglo XX.** Este cambio en el estado de ánimo político en los países occidentales ha venido acompañado, en política internacional, de un **renovado impulso a favor de la no interferencia y del refuerzo de la soberanía de los países tradicionalmente receptores de ayuda.** La realidad operacional para la acción humanitaria también ha cambiado drásticamente. **La proliferación de actores no estatales en los conflictos armados y la frecuencia de los conflictos internos están cambiando las reglas de la guerra y amenazando los marcos jurídicos** que solían garantizar un mínimo de humanidad en medio del sufrimiento. La inseguridad y la fragilidad van en aumento: una de cada dos personas en el mundo ha sufrido violencia política o la ha vivido de cerca. Los trabajadores humanitarios y las infraestructuras son blanco de ataques recurrentes y generalizados, en ocasiones de forma deliberada y generalmente impune. Y los conflictos son más frecuentes, prolongados e irresolubles.

Dado que la ayuda está siendo amenazada por factores externos, parece necesario reconfigurar su alcance, arquitectura y prioridades. La tendencia de las crisis humanitarias a prolongarse indefinidamente en el tiempo modifica la naturaleza del sufrimiento humano que provocan y las necesidades a las que la acción humanitaria debe responder. La asistencia inmediata para salvar vidas coexiste con la pobreza, la vulnerabilidad, la exposición prolongada al riesgo, la falta crónica de servicios básicos, la inestabilidad política, los abusos contra los derechos humanos y el desplazamiento forzado. Debido a los intereses nacionales y al conservadurismo económico, **la rendición de cuentas ante los contribuyentes y la necesidad de demostrar el impacto de las inversiones se han convertido en las preocupaciones principales de la ayuda internacional**, incluida la asistencia humanitaria. Al mismo tiempo, la disponibilidad de fondos no crece al ritmo de las necesidades que la acción humanitaria trata desesperadamente de abordar. En consecuencia, **al sector humanitario se le plantean cada vez más retos en su capacidad para llegar hasta las víctimas de crisis agudas** y ayudarlas, mientras que la inseguridad hace que el acceso de la ayuda humanitaria y el alcance de su cobertura sean especialmente difíciles en contextos de conflicto agudo y violencia política.

Sin embargo, el objetivo irrenunciable de la acción humanitaria es proporcionar la ayuda y protección que son críticas para salvar vidas en los primeros momentos de una crisis. Ninguna otra forma de acción está preparada para intervenir cuando las estructuras locales están desbordadas o han dejado de estar operativas debido a la violencia, y no pueden o no quieren responder a las desesperadas necesidades de los ciudadanos. La incapacidad del sector humanitario para asegurar una presencia suficiente y proporcionar una respuesta oportuna y adecuada en crisis agudas es lo que Médicos Sin Fronteras (MSF) ha llamado *Emergency Gap* o brecha en la ayuda de emergencias. Esta brecha es un grave obstáculo a la hora de evitar la pérdida de vidas y el sufrimiento innecesario cuando estalla un conflicto importante o cuando escala la violencia en una crisis prolongada. Por ello, debemos abordarla y superarla urgentemente.

2
¿A QUÉ SE DEBE EL *EMERGENCY GAP*?

La realidad operacional del trabajo en conflictos ha desaparecido del debate

Es un hecho innegable que, en términos absolutos, la comunidad humanitaria tiene ahora más experiencia y dispone de más medios que nunca. La profesionalización del sector humanitario, la generosidad sin precedentes de los donantes, la creciente inversión en estructuras nacionales de respuesta a crisis en los países afectados y la proliferación de la investigación, el análisis y el aprendizaje deberían traducirse en una mejor asistencia humanitaria. Sin embargo, en la práctica, en medio de la creciente inseguridad, del rechazo de los Estados receptores de asistencia en aras de la defensa de su soberanía nacional y de la aversión al riesgo de los donantes y los actores políticos, los actores humanitarios tradicionales afrontan enormes dificultades para desplegarse y poder quedarse en el terreno y ofrecer una respuesta de emergencia significativa en lugares de difícil acceso en la fase aguda de crisis nuevas o recurrentes. Si bien hay una larga lista de obstáculos externos que impiden una respuesta humanitaria más eficaz, hemos identificado adicionalmente en el sistema humanitario actual **tres factores internos** que h**an creado un círculo vicioso que conduce a la brecha en la ayuda de emergencia**.

Conceptualmente, el imperativo humanitario se ha integrado en una agenda cada vez más amplia en la que se cruzan la lucha contra la pobreza crónica, la vulnerabilidad climática, la inseguridad política, el terrorismo y las crisis recurrentes, por lo que la acción humanitaria debe alinearse con los objetivos políticos y de desarrollo. **Las necesidades críticas se relativizan y esto abre la puerta a la instrumentalización de la acción humanitaria para perseguir otros objetivos a largo plazo.** Además, al mezclar la respuesta a crisis agudas con la respuesta a crisis prolongadas, y la respuesta a desastres naturales con la respuesta a conflictos armados, y meterlos todos en el mismo saco –en el de la asistencia humanitaria–, el sector ya no puede mantener debates fructíferos sobre la práctica humanitaria. La realidad operacional del trabajo en conflictos y sus implicaciones para la política humanitaria han desaparecido de los debates. **Dado que la acción humanitaria ha de ser un factor transformador para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se percibirá como más importante abordar las causas subyacentes del sufrimiento en lugar de buscar cómo paliar el sufrimiento actual, y por lo tanto la respuesta de emergencia no se considerará prioritaria**.

Y el hecho de que el principio de humanidad ya no se considere la motivación fundamental de la acción humanitaria, sino solo una entre otras razones políticas o relacionadas con objetivos de desarrollo, afecta profundamente a la **mentalidad** de la comunidad humanitaria. Por un lado, **salvar vidas *ahora* se convierte en una opción operacional y no en un imperativo moral**, y por lo tanto puede *despriorizarse* en pos de ganancias más estratégicas, políticas o a largo plazo. Al desviar la atención de la respuesta de emergencia, los actores humanitarios internacionales no invierten en adquirir competencias básicas (por ejemplo en gestión de seguridad y negociación de acceso) y en construir sistemas organizativos sólidos y resolutivos de logística, operaciones y recursos humanos especializados. Por otro lado, l**os riesgos físicos, organizativos y financieros, que son especialmente agudos en entornos altamente inseguros, se convierten en un obstáculo insuperable, en lugar de considerarse un desafío operacional que debe vencerse.** La mentalidad humanitaria se vuelve entonces conservadora, reacia a asumir riesgos y obsesionada por los costes. Los desafíos logísticos y de seguridad hacen que trabajar en conflictos agudos o en lugares remotos sea costoso y complejo desde el punto de vista operacional, lo que a menudo está reñido con los requisitos de rentabilidad y de objetivos y beneficios a más largo plazo.

El sector humanitario ya no invierte en adquirir competencias básicas de seguridad y acceso

Estructuralmente, el sector humanitario no está aprovechando su diversidad de actores, enfoques y modelos operacionales. En cambio, las corrientes de coordinación, planificación y financiación se articulan en torno a una arquitectura y procesos liderados por la ONU, que a menudo favorecen la coherencia de la acción en lugar de su flexibilidad y reactividad. Además, los principales destinatarios de los fondos, los organismos de Naciones Unidas, no son los principales proveedores de ayuda, que de hecho son las ONG internacionales y nacionales y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Este no es solo un desafío técnico importante para la transferencia rápida de recursos a quienes van a necesitarlos en el terreno para desplegar intervenciones humanitarias, sino que también es un defecto de diseño fundamental, porque impide a dichas organizaciones realizar las inversiones estructurales y operacionales necesarias para permitirles trabajar en zonas de conflicto. **La configuración estructural actual favorece la aversión al riesgo** y, a menudo, se ve impulsada por las estrictas políticas de seguimiento e información de los donantes, por la falta de voluntad para aceptar la incertidumbre, por la escasa tolerancia a las pérdidas o al desvío de activos, y por su incapacidad para entender que la respuesta a las necesidades críticas en lugares remotos y en condiciones de conflicto difícilmente puede ser medida según criterios estándar de rentabilidad.

3
UN CAMINO A SEGUIR

La acción humanitaria se encuentra en una coyuntura crítica debido a la creciente divergencia entre esa amplia variedad de aspiraciones y resultados esperados. Se han establecido muchos nuevos paradigmas y políticas para abordar las deficiencias de la arquitectura humanitaria actual y cada vez se cuestiona más si los enfoques y mecanismos del sector permiten abordar de forma correcta la diversidad de necesidades generadas por las crisis actuales. A pesar de las reformas del sistema emprendidas en la última década, la comunidad humanitaria sigue sin alcanzar resultados aceptables en su respuesta a las crisis más duraderas del mundo y las percepciones crecientemente negativas de la labor humanitaria sugieren que el sistema de ayuda formal no está haciendo un buen trabajo. Esto se debe, en parte, a que **muchas reformas están abordando los síntomas y no las causas** del mal funcionamiento del sistema y a veces se realizan en función de objetivos cuestionables; otra causa es que todos tratan de proporcionar una **receta única** que sirva simultánea y equitativamente a todos los momentos, tipos y aspectos de la respuesta humanitaria.

No se trata de volver a reformar el sistema, sino de organizar una red de actores especializados

En un sector que es tan consciente de la escasez de recursos frente a la enormidad de las necesidades (no solo de dinero, sino de tiempo, personas y conocimientos técnicos), y dentro de un sistema que se niega a fragmentar sus objetivos y problemas, es fácil ver cómo cualquier decisión de avanzar en una dirección se convertirá en un juego de suma cero, es decir, requerirá desviar la atención y los recursos de un lugar a otro, de un objetivo a otro. Para contrarrestar esto, dentro del sector humanitario se ha comenzado a hablar de un ecosistema (en lugar de un sistema), donde se reconoce que no existe una solución universal a todos los problemas y en el que los enfoques operacionales y estratégicos diferenciados nutren y apoyan el resultado colectivo incluso cuando no colaboran directamente entre sí. No se trata pues, desde el punto de vista de MSF, de buscar de nuevo una reforma del sistema, sino de generar dentro (o en un rincón) de ese ecosistema una **dinámica ágil e independiente que permita mejorar la respuesta de emergencia en conflictos agudos, que ahora es trágicamente insuficiente**. Sería para ello necesario concentrar y organizar una red de actores (organizaciones y donantes) que tengan la capacidad técnica y estructural, el conocimiento, la experiencia y la capacidad de despliegue y, sobre todo, una red que esté protegida de otras dinámicas que se dan en el sistema actual y que sabemos son contraproducentes para la respuesta temprana a crisis en zonas inestables. Esta capacidad construida en el margen del ecosistema, en forma de red y basada en intercambios y acuerdos bilaterales, liberaría simultáneamente recursos y atención de la comunidad humanitaria que podrían destinarse a abordar otros aspectos del sufrimiento humano según su valor añadido y especificidad operacional.

Esto requerirá una especie de **'coalición'** formada por donantes y organizaciones con mentalidad de emergencia que colaboren para construir una capacidad de respuesta internacional, fiable, bien preparada y con agilidad para desplegarse y prestar asistencia crítica en las fases iniciales y agudas de los conflictos. Para mantener esta agilidad y la capacidad de intervenir en entornos difíciles, sería necesario mantener la independencia operacional y trabajar en un marco de colaboración más informal,

libre del peso burocrático que caracteriza las respuestas coordinadas por Naciones Unidas en estos momentos. Y si bien Naciones Unidas difícilmente estará en el centro o formará parte de esa red, bien podría liderar el necesario proceso de **relegitimación** (en términos políticos y en su traducción en marcos legales administrativos adecuados internacionalmente y en los países receptores de asistencia) de la actividad puramente humanitaria, de su ambición cortoplacista, concentrada en la necesidad de salvar vidas y aliviar el sufrimiento en tiempo real, de forma imparcial e independiente, al margen de agendas y consideraciones políticas.

El desarrollo de esta iniciativa no tiene por qué ir en detrimento de las impresionantes inversiones en áreas de reducción del riesgo de desastres, reducción de la vulnerabilidad, mitigación de riesgos naturales y provocados por el hombre, respuesta a las necesidades crónicas y desarrollo de la resiliencia en contextos de desastres naturales y crisis prolongadas. En su lugar, la capacidad internacional de respuesta a emergencias debería colaborar activamente con los actores regionales o nacionales capaces de prestar asistencia para atender las necesidades críticas de manera específica a cada contexto, de modo que no desaproveche ni socave las capacidades, procesos y planes existentes, a la vez que proporcione el enfoque, los recursos y las habilidades y estructuras necesarios para la entrega efectiva de asistencia y protección de emergencia. Y como contrapartida, cuando sea imposible conciliar objetivos a corto y largo plazo, el imperativo humanitario debería aceptarse como el que justamente debe dictar las prioridades en situaciones de conflicto agudo.

Cuando los objetivos a corto y largo plazo choquen, debería primar el imperativo humanitario

Ante la escalada de conflictos y el creciente sufrimiento humano en todo el mundo, la necesidad de una capacidad efectiva de respuesta humanitaria en situaciones de emergencia sigue siendo tan apremiante como siempre. **El *Emergency Gap* no dejará de aumentar si la comunidad humanitaria no reconoce la necesidad de concentrarse en mejorar su capacidad de respuesta a emergencias y de realizar las inversiones necesarias para ello**. Para cerrar la brecha, el sector debe reconocer la **necesidad de perseguir simultáneamente los objetivos de ayuda a corto y largo plazo**. Esto requiere restablecer la respuesta de emergencia como un área crítica de intervención, cultivando la mentalidad humanitaria de las organizaciones centradas en la respuesta a emergencias –particularmente en zonas de conflicto– y respaldándola con las inversiones estructurales necesarias.

Si elegimos capitalizar la diversidad de mandatos y enfoques de los actores humanitarios, y aprovechamos las lecciones operacionales aprendidas de las organizaciones de emergencia que trabajan en primera línea, la comunidad de ayuda finalmente podrá contribuir a que el mayor número posible de personas que sufren ahora las consecuencias de la violencia y los conflictos agudos reciban la atención debida.



FOTO:

Cada año, en Níger, cientos de miles de niños tienen que recibir tratamiento para la desnutrición aguda severa en el mismo periodo de tiempo: de julio a octubre.

© JUAN CARLOS TOMASI

Durante los años 2016 y 2017 se han consolidado algunas tendencias. Los conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad, lo que plantea al sector humanitario cada vez más retos en su capacidad para llegar hasta las víctimas en contextos de conflicto agudo y violencia política, todo ello agravado, en muchos casos, por una clara dejación de responsabilidad por parte de los Estados. Los desastres naturales muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, con efectos más dañinos, en muchos casos, vinculados con el cambio climático.

2016 se cerró siendo el año récord de existencia de personas refugiadas (22,5 millones), desplazadas (40,3) y solicitantes de asilo (2,8), con 815 millones de personas en situación de subalimentación crónica y con 33 conflictos armados activos.

Desde la perspectiva financiera, la acción humanitaria internacional aumentó en 2016 por cuarto año consecutivo, alcanzando un nivel récord de 27.300 millones de dólares aproximadamente, pero las necesidades sin cubrir siguen aumentando. En el caso español, tras años de caída y parálisis, parece haberse iniciado un tímido proceso de recuperación.



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

